

**A Política Europeia de Vizinhança constitui-se
como um instrumento de garantia securitária
regional?**

António Maria Colaço Alegre Saraiva Lima

Dissertação de Mestrado
Ciência Política e Relações Internacionais
Estudos Europeus

Outubro 2016

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais, realizada sob a orientação científica da Professora Doutora Ana Santos Pinto

A Política Europeia de Vizinhança constitui-se como um instrumento de garantia securitária regional?

The European Neighbourhood Policy is considered a regional security guarantee instrument?

António Saraiva Lima

Resumo

Abstract

PALAVRAS-CHAVE: Política Europeia de Vizinhança, Comunidade de Segurança, Europeização, União Europeia

A presente investigação teve como objetivo avaliar a dimensão securitária da Política Europeia de Vizinhança (PEV), uma estratégia de política externa, concebida pela União Europeia, em 2003, direcionada para 16 Estados vizinhos, em virtude da alteração das suas fronteiras, após o alargamento a 10 novos países, em 2004. Através da aplicação prática dos conceitos de “comunidade de segurança”, “*security provider*” e “europeização”, e da análise dos planos e documentos estratégicos definidos para cada parceiro, no âmbito da PEV, a investigação argumenta que, embora aquela política seja relevante para a construção de processos que podem levar à criação de comunidades de segurança com a UE, a incapacidade dos seus mecanismos para responderem a crises e conflitos regionais, não fazem dela um instrumento eficiente na garantia de segurança e estabilidade na vizinhança da organização. Por outro lado, o trabalho também defende que a aferição da resposta da UE a crises na região, através da PEV, é mais significativa do que o grau de integração dos seus parceiros ou da avaliação de atração União, para definir ou não definir a política como promotora de estabilidade e segurança. Por fim, a investigação argumenta que a incapacidade da PEV em matéria de gestão de crises também se deve à falta de instrumentos para lidar com a interferência de atores com interesses antagónicos aos da UE na região.

KEYWORDS: European Neighbourhood Policy, Security Community, Europeanization, European Union

For this essay we have set the goal of evaluate the security dimension of the European Neighbourhood Policy (ENP), a European Union's foreign policy strategy, created in 2003, aimed for 16 neighbourhood States, following the modification of its borders after the enlargement to 10 new countries in 2004. Through the practical implementation of the concepts of "community security", "community provider" and "europeanization", and the analysis of the strategic documents, defined for each ENP partner, the essay claims that, although this policy is relevant for community-building processes with the EU, the failure of its mechanisms in responding to regional crises, does not turn it into an efficient device to guarantee EU's neighbourhood security and stability.

Índice

Lista de Abreviaturas.....	8
Introdução.....	9
Apresentação do tema.....	9
Estado da arte	10
Problematização	14
Estrutura	19
I – Capítulo Teórico.....	19
A comunidade de segurança de Deutsch.....	19
A comunidade de segurança revista	22
Europeização: um conceito contestado	26
Aplicação dos conceitos	28
II – A Política Europeia de Vizinhança.....	30
Antecedentes e enquadramento	30
O ponto de partida	31
A criação	33
A execução	39
Os parceiros.....	42
As parcerias regionais	54
III – Implementação da Política Europeia de Vizinhança	57
Entre 2004 e 2010	57
Entre 2011 e 2015	65
IV – Enquadramento da União Europeia e da Política Europeia de Vizinhança com os conceitos teóricos	71
A comunidade de segurança da União Europeia.....	71
A PEV enquanto mecanismo para a expansão da comunidade de segurança da UE	73
A comunidade de segurança madura da União Europeia.....	76
A União Europeia enquanto <i>security provider</i>	78

V – A aferição da dimensão securitária da Política Europeia de Vizinhança	80
A PEV: uma política de âmbito securitário.....	80
O modelo teórico de Rieker	81
As crises e conflitos.....	89
A resposta às crises como terceira dimensão	95
A Rússia enquanto ator antagónico	103
VI – Considerações finais.....	104
Bibliografia.....	108

Agradeço à Professora Ana Santos Pinto pela disponibilidade, paciência e por me ter ajudado a andar para a frente.

À Rita, por tudo e mais alguma coisa.

Ao meu querido irmão que anda sempre a meu lado.

E à minha mãe pelo exemplo.

Lista de Abreviaturas

AA – Acordos de Associação
CECA – Comunidade Económica do Carvão e do Aço
CEE – Comunidade Económica Europeia
EaP – Parceria Oriental
ESS – Estratégia Europeia de Segurança
ENPI – Instrumento Europeu de Vizinhaça e Parceria
EUA – Estados Unidos da América
JAI – Justiça e Assuntos Internos
OMC – Organização Mundial de Comércio
ONU - Organização das Nações Unidas
OSCE – Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
PA – Planos de Ação
PCA – Acordos de Parceria e Cooperação
PESC – Política Externa e de Segurança Comum
PESD – Política Europeia de Segurança e Defesa
PEV – Política Europeia de Vizinhaça
PSDC – Política Comum de Segurança e Defesa
UE – União Europeia
URSS – União Soviética

Introdução

Apresentação do tema

O presente trabalho insere-se no campo científico dos Estudos de Segurança e dos Estudos Europeus, subcampos das Relações Internacionais e tem como tema geral a Política Externa da União Europeia (UE). A abordagem adotada focou-se, essencialmente, na aferição da dimensão securitária da Política Europeia de Vizinhança (PEV), através da compreensão e relacionamento da mesma com alguns conceitos da escola de pensamento dos Estudos Europeus.

O papel da UE enquanto *security provider*¹ sempre foi tratado com relativa desconfiança pelo meio académico. Esta realidade, cremos, assenta num entendimento generalizado de que aquela organização carece de mecanismos adequados para que se lhe possa traçar esse perfil.

Lançada com o intuito de definir uma nova abordagem de relacionamento externo da UE para com os seus novos vizinhos, a PEV deve ser entendida, na nossa opinião, como um desses mecanismos, quer pelas circunstâncias muito próprias em que foi enunciada – acompanhando o alargamento a Leste, de 2004 e o aproximar das fronteiras da Europa comunitária com as da Federação Russa – quer pelo facto de ter sido concebida pelos seus autores como um instrumento de “promoção de estabilidade, segurança (...) dentro e fora da UE”², com o papel de “apoiar os esforços desenvolvidos para atingir os objetivos da Estratégia Europeia de Segurança (ESS)”³.

Neste sentido, considerámos pertinente entender os pressupostos que norteiam este objetivo, oferecendo, através da presente investigação, uma abordagem que procura avaliar pragmaticamente a dimensão securitária efetiva, assumida de forma manifesta pela Comissão Europeia, de uma importante política externa europeia da UE. Para tal, a abordagem recorre-se de uma reflexão sobre a aplicação de alguns dos principais conceitos teóricos dos Estudos de Segurança e dos Estudos Europeus, como a comunidade de segurança e a europeização, à caracterização e desenvolvimento da PEV.

¹ Optámos por não traduzir o termo *security provider*, por entendermos não existir uma expressão portuguesa adequada.

² COM(2003)104 – *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – “Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, 2003, p.4

³ COM(2004)373 – Comunicação da Comissão – “Política Europeia de Vizinhança. Documento de Estratégia”, 2004, p.2

A investigação assentou, assim, em dois objetivos principais. Em primeiro lugar, pretendeu-se contribuir para o debate académico sobre uma temática que nos parece pouco estudada ou, noutro ponto de vista, pouco tida em conta. Em segundo lugar, pretendeu-se refletir criticamente sobre as lacunas e/ou os pontos fortes da PEV para posteriores debates.

Estado da arte

No debate sobre o papel securitário da Europa, a literatura aceita, de forma unânime, que a UE é uma comunidade de segurança, conceito clássico de Karl W. Deutsch, que considera que esta é formada quando “um grupo de pessoas (...) se tornou integrado”, no sentido da “concretização, dentro de um território, de um sentimento de comunidade e de instituições e práticas, fortes (...) e abrangentes o suficiente, para um longo período de expectativas confiáveis de mudança pacífica entre as suas populações”⁴.

Dito por outras palavras, o autor entende que uma comunidade de segurança existe de facto, quando há a certeza de que “os membros dessa comunidade não irão lutar entre si fisicamente, mas resolverão as suas disputas de outra maneira”, nomeadamente, através de “procedimentos institucionais”⁵.

Esta construção conceptual - ainda que muito moldada pelo período histórico em que foi proposta - é bastante atual. Organizações a UE são o resultado prático do conceito em debate que, mais do que uma tentativa de explicação de fenómenos macropolíticos e securitários, trata-se de uma forma - muito ocidental, diga-se - de identificação de amigos e inimigos.

Emmanuel Adler e Michael Barnett reforçam a ideia de que uma maior integração política conduz a uma comunidade de segurança “madura” e embora admitam que o contributo teórico de Deutsch esteja “repleto de dificuldades teóricas, metodológicas e conceptuais”⁶, confessam-se admiradores da sua “sugestão” e do facto de os dirigentes políticos começarem, efetivamente, a segui-la, abandonando algumas abordagens da escola mais realista das Relações Internacionais.

Numa análise de âmbito construtivista, os autores entendem que a criação de uma

⁴ Karl W. Deutsch- *Political Community and the North Atlantic Area – International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton University Press, 1968, p. 5

⁵ *Idem*, p. 2

⁶ Emmanuel Adler e Michael Barnett – *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 5

comunidade de segurança envolve “três patamares”⁷. O primeiro reporta-se à criação de “condições favoráveis”⁸ para que os Estados se relacionem. Neste nível os autores dão vários exemplos, como as alterações económicas, demográficas ou tecnológicas, o desenvolvimento de novas interpretações da realidade social ou até ameaças externas.

O segundo patamar tem que ver com as relações específicas e como o tipo de comportamento dos Estados, dentro da (s) estrutura (s) onde estão inseridos, mas também com aquilo a Adler e Barnett chamam de “processos sociais”: as transações (“simbólicas, económicas, materiais, políticas, tecnológicas”, etc.), as organizações internacionais e a “aprendizagem social”⁹.

O terceiro e último patamar depende das “dinâmicas” e dos “relacionamentos positivos” verificados nos patamares anteriores que, em certos casos, resultam em “confiança e identidade coletiva” e, assim, no “desenvolvimento de expectativas confiáveis de mudança pacífica”¹⁰.

Consoante os desenvolvimentos verificados nesses níveis, a criação de uma comunidade de segurança pode atravessar, segundo Adler e Barnett, três fases: “nascente”, “ascendente” e “madura”¹¹. E é esta última, no seu estado mais avançado, que cria as “expectativas confiáveis de mudança pacífica” de Deutsch.

Também Barry Buzan e Ole Wæver oferecem um contributo importante para a temática em estudo e que foi, naturalmente, tomada em conta na presente investigação. Desde logo porque descrevem com sobriedade a mudança de paradigma, no que toca às questões securitárias trazidas pelo fim da Guerra Fria, nomeadamente a redefinição das ameaças e da própria relação entre atores, com destaque, claro, para a aparente erosão da componente militar, enquanto ferramenta de poder e, em virtude disso mesmo, o aumento da importância dimensão económica, comercial e política, como mecanismo de securitização ou, certos casos, do seu contrário.

Retomando a conhecida teoria dos complexos de segurança regionais, que defende uma abordagem regionalista da segurança internacional, distinta das abordagens neorrealista e globalista, e que vê a Europa com um desses complexos, e a UE o seu núcleo, os autores

⁷ Emmanuel Adler e Michael Barnett – *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 37

⁸ *idem*, pp. 38-39

⁹ *idem*, pp. 41-44

¹⁰ *idem*, p. 45

¹¹ *idem*, p. 48

reconhecem que, no início dos anos 90, o fim da confrontação ideológica bipolar que caracterizou o período da Guerra Fria, permitiu às potências ocidentais a possibilidade de “imporem condições legais, sociais, financeiras e políticas à periferia, tal como acesso a (...) vários clubes, que vão desde a OTAN e a UE até à OMC”¹².

Ainda que a utilização do termo ‘imposição’ nos pareça discutível no que toca ao conteúdo dos acordos da PEV, esta possibilidade de oferta de acesso aos clubes acima referidos está ligada, cremos, com um conceito controverso da escola académica dos Estudos Europeus, a europeização

Johan P. Olsen vê-o como um termo “sofisticado”, mas “contestável”¹³, utilizado e aplicado pela academia em cinco sentidos distintos: como forma de “alterações nas fronteiras territoriais externas” da UE; como “desenvolvimento de instituições de *governance*”¹⁴ ao nível europeu”; como “penetração central de sistemas nacionais e sub-nacionais de *governance*”; como “exportação de formas de organização política e *governance* típicas” da UE para fora do território europeu; e como um “projecto político orientado para uma Europa unificada e politicamente mais forte”¹⁵. Para o autor, a europeização não deve ser entendida como um “desafio conceptual”, mas apenas como um mecanismo útil para o estudo da UE, uma vez que “não existe uma grande teoria da europeização” que nos ajude a entender os “processos de adaptação mútua”¹⁶, na evolução das instituições europeias.

Buller e Gamble também elencam cinco aplicações distintas do conceito, relativamente semelhantes às referidas por Olsen, criticando a “adaptação de termos existentes a novas situações”¹⁷, por parte de outros investigadores, num exemplo claro de *concept stretching*¹⁸. Para os autores, porém, o grande erro da academia reporta-se ao facto de entenderem a europeização como um processo. Como tal, propõem uma definição alternativa: “A situação em que meios distintos de *European governance* transformaram aspectos de políticas internas”¹⁹.

¹² Berry Buzan e Ole Waever – *Regions and Powers: The Structure of National Security*, 4ª edição, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

¹³ J.P. Olsen– *The Many Faces of Europeanization* – Arena Working Papers, WP 01/2, 2007, p. 1

¹⁴ Optámos por não traduzir o termo *governance*, por entendermos não existir uma expressão portuguesa adequada.

¹⁵ Olsen, *Idem*, p. 3

¹⁶ *Idem*, p. 22

¹⁷ Jim Buller e Andrew Gamble – *Conceptualising Europeanisation* – Public Policy and Administration, Volume 17, No. 2, 2002, p. 5

¹⁸ Optámos por não traduzir o termo *concept stretching*, por entendermos não existir uma expressão portuguesa adequada.

¹⁹ Jim Buller e Andrew Gamble– *Conceptualising Europeanisation* – Public Policy and Administration, Volume 17, No. 2, 2002, p. 17

E também Claudio M. Radaelli vê a europeização como um caso de *concept stretching*. Defende o autor que este termo não pode ser visto como “convergência”, “harmonização” ou “integração política”²⁰. Na sua proposta, o conceito reporta-se aos “processos de construção, difusão e institucionalização de regras, procedimentos, paradigmas políticos, estilos, ‘formas de fazer coisas’, convicções partilhadas e normas, formais e informais, que são definidas e consolidadas, primeiramente, na produção de decisões europeias, e depois incorporadas na esfera do discurso, identidades, estruturas políticas e políticas públicas domésticas”²¹.

Um outro tipo de caracterização da europeização é feito por Andrea Gawrich, Inna Melnykovska e Rainer Schweickert. Segundo estes autores, existem três “fluxos” de europeização, consoante os atores por ela influenciados: europeização de Estados-membros; europeização de Estados com perspectivas de adesão; e “europeização de Vizinhança”. Esta última, defendem, “afeta os vizinhos *outsiders* da UE, sem perspectivas imediatas de adesão”²², principalmente através de mecanismos com a PEV.

A conceptualização de Radaelli parece-nos a mais correcta, uma vez que compreende as variantes mais pertinentes do termo em debate, elencadas por Olsen, Buller e Gamble, ao mesmo tempo que rejeita a distinção de Gawrich, Melnykovska e Schweickert entre distintas “europeizações”. Assim, será aquela que tomaremos em conta daqui em diante.

O principal teórico da assunção da PEV, enquanto instrumento de construção de uma comunidade de segurança, é Pernille Rieker. Considera a autora que, quanto maior for o grau da eficácia, no ajustamento e adaptação dos Estados parceiros, aos procedimentos, regras e convicções da UE, mais aquela conseguirá causar impacto, enquanto ator securitário na região e, em última instância, enquanto *security provider*, através da PEV. Mais: para a autora, a PEV está mesmo destinada a tornar-se no “principal instrumento de segurança” da UE, substituindo o processo de alargamento. Não somente como mecanismo securitário mas também porque, segundo Rieker, a PEV é um substituto do próprio processo de alargamento da UE, em “ponto de saturação”²³. Os trabalhos de Emerson, Noutcheva e Popescu²⁴, que analisam a evolução da

²⁰ Claudio M. Radaelli. – *Whiter Europeanization? Concept stretching and substantive change* – European Integration online Papers (EIoP), Vol. 4 (2000) Nº 8, 2000, p. 7

²¹ *Idem*, p. 3

²² Andrea Gawrich, Inna Melnykovska e Rainer Schweickert– *Neighbourhood Europeanization through ENP: The Case of Ukraine* – JCMS, Journal of Common Market Studies, Volume 48, Number 5, p. 1210

²³ Pernille Rieker– *The European Neighbourhood Policy. An instrument for security community building* - NUI Working Paper 832, Oslo, Norwegian Institute of International Affairs, 2014, p. 2

²⁴ Michael Emerson, Gergana Noutcheva e Nicu Popescu– *European Neighbourhood Policy Two Years on: Time indeed for an ‘ENP Plus’* - CEPS Policy Briefs, Bruxelas, Centre for European Policy Studies, 2007.

PEV desde a sua criação até 2007, defendem isso mesmo.

O modelo de Rieker aponta duas dimensões para a aferição do papel da PEV, enquanto instrumento de maior ou menor associação e, consequentemente, maior ou menor probabilidades de entrada na comunidade de segurança comunitária. A primeira diz respeito ao grau de integração entre determinado país e a UE, calculado pela verificação de três variáveis: o objeto dos Planos de Ação (PA) e dos Acordos de Associação (AA); o nível de adaptação ou europeização; e o nível de envolvimento. Já a segunda dimensão consiste numa avaliação do nível de atracção da UE para com os países associados.

O argumento que assume a PEV como um instrumento securitário da UE é visto em pormenor nos estudos sobre os casos cujos processos de associação são considerados os mais aprofundados. O próprio Rieker, com Bremberg, analisou o caso de Marrocos²⁵. O caso da Tunísia foi trabalhado por Dandashly, reforçando esta tese²⁶. Bátor e Navratil²⁷ estudaram as dinâmicas internas da Ucrânia face aos acordos de associação integrados na PEV e a sua influência no processo securitário da região. E Baltag e Bosse²⁸ aplicaram a teoria da PEV, enquanto mecanismo securitário, ao caso da República da Moldova.

Todos estes autores têm um ponto comum: a PEV é um instrumento passível de ser avaliado para o reforço da assunção da UE enquanto *security provider*. A principal lacuna encontrada nas suas investigações reporta-se ao facto de, na nossa opinião, se terem focado na avaliação da relação parceiro-UE e descurem nos planos traçados pela União, através da PEV, para responder às várias crises securitárias que ocorreram na região europeia, uma ponto de vista ao iremos dar mais atenção na secção seguinte.

Problematização

A pergunta orientadora do presente trabalho é a seguinte: “*A Política Europeia de Vizinhança constitui-se como um instrumento de garantia securitária regional?*”

O desenvolvimento e os resultados finais da mesma pretendem validar, pelo menos, uma

²⁵ Niklas Bremberg e Pernille Rieker – *The ENP as an Instrument for Building a Security Community: The Case of Morocco* - NUPI Working Paper 835, Oslo, Norwegian Institute of International Affairs, 2014.

²⁶ Assem Dandashly – *Building a Security Community in the Neighbourhood. Zooming in on EU-Tunisia Relations* - NUPI Working Paper 836, Oslo, Norwegian Institute of International Affairs, 2014.

²⁷ Jozef Bátor e Matej Navratil - *The Socially Conditioned Dynamics of Security Community Building Beyond EU Borders: The Case of Ukraine* - NUPI Working Paper 834, Oslo, Norwegian Institute of International Affairs, 2014.

²⁸ Dorina Baltag e Giselle Bosse – *The ENP as an Instrument for Building a Security Community? The Case of Moldova* - NUPI Working Paper 833, Oslo, Norwegian Institute of International Affairs, 2014.

das seguintes hipóteses e rejeitar as outras:

- A) A PEV não se constitui como um instrumento de garantia securitária regional, uma vez que os seus mecanismos de cooperação são inadequados para o alcance desejado;
- B) A PEV não se constitui como instrumento de garantia securitária regional, uma vez que não consegue controlar a interferência de atores com interesses antagónicos aos da UE e a eventual dimensão desestabilizadora da PEV;
- C) A PEV constitui-se como um instrumento de garantia securitária regional, mas não como um todo, apenas nos casos de maior integração entre o parceiro e a UE;
- D) A PEV constitui-se como um instrumento de garantia securitária regional;

Identificadas as hipóteses, há que esclarecer o âmbito cronológico da investigação. Definimos, pois, como limite temporal deste estudo o mês de novembro de 2015, data em que a Alta Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (adiante Alta [o] Representante), Federica Mogherini, e a Comissão Europeia, anunciaram uma nova revisão para a PEV²⁹. E o ponto de partida será, então, o dia 11 de março de 2003, dia em que a Comissão apresentou a sua nova abordagem para a nova vizinhança, através da divulgação da COM(2003)104.

Tendo em conta a investigação exploratória e a revisão da literatura realizadas, partimos de um ponto prévio de aceitação do argumento de que a UE é uma comunidade de segurança madura, na linha de Deutsch, Adler e Barrett, pois na relação entre os Estados que a compõem, estão presentes os três elementos do primeiro e os requisitos propostos pelos segundos. Por outro lado, parece-nos claro, através da análise dos textos fundadores da PEV, que o objetivo primordial da mesma é claramente securitário, numa lógica de obtenção de segurança através da oferta de segurança, relações económicas privilegiadas, apoios vários e criação do sentimento de comunidade. Tudo isto posto em prática através dos PA e de outros instrumentos da PEV que, na nossa opinião, entram, claramente, na noção de europeização de Radaelli, acima referida.

²⁹ JOIN(2015) 50 final – Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – “*Review of the European Neighbourhood Policy*”, 2015

Neste sentido, o fim último da PEV é, segundo a nossa posição, a integração dos Estados parceiros na comunidade de segurança da UE, sem a necessidade de uma adesão ou, não sendo possível, a criação de comunidades de segurança com cada país. Esta assunção traz consigo, cremos, várias questões, que pretendemos abordar: A PEV e os seus mecanismos são adequados para garantir a entrada na comunidade de segurança madura europeia? Esses mesmos mecanismos dão garantias de segurança regional? A capacidade de promoção de segurança e estabilidade da UE, através da PEV, é limitada pelos interesses de países terceiros, fora do âmbito da PEV?

As respostas a estas e outras questões que surgirem ao longo da investigação tratarão de verificar se a PEV é efetiva na garantia da segurança fora da UE. Por outras palavras, quer-se avaliar o papel da PEV na avaliação da União enquanto *security provider*, através desta política.

Esclarecida a escolha dos conceitos das hipóteses a validar há que definir a abordagem à problemática. De forma a analisarmos a pergunta de partida, identificámos três eixos de investigação:

1. A caracterização da PEV e os seus beneficiários;
2. O enquadramento da UE e da PEV com os conceitos dos Estudos de Segurança e Estudos Europeus;
3. A aferição da dimensão securitária da PEV

O primeiro eixo problemático (1) será tratado através da identificação de dois elementos: a política em si; e os seus beneficiários.

Relativamente ao primeiro elemento, foi feita uma análise pormenorizada sobre documentos fundadores da PEV, subsequentes documentos de estratégia, PA, AA relatórios anuais e comunicações, elaborados e divulgados entre 2003 e 2015, assim como dos contributos académicos sobre este mecanismo de ação externa da UE. Para além disto, foram analisados os antecedentes históricos, a implementação da PEV, a descrição das áreas de parceria, os objetivos a curto, médio e/ou longo prazo, e os mecanismos de atuação e de financiamento desta política. Quer-se aqui perceber, também, se os desenvolvimentos da PEV refletem aquilo que a UE espera dos Estados parceiros, tendo em conta o ponto de situação de cada associação, ou apenas as características do período temporal em que foram apresentadas alterações à política, isto numa lógica de aceitação ou refutação da existência de um processo contínuo.

O segundo elemento deste eixo problemático são os Estados beneficiários da PEV. A

verificação deste elemento será realizada através da identificação e enquadramento dos integrantes daquela política europeia e dos objetivos definidos nos PA de cada um. O método de análise teve em conta todos os parceiros da PEV, bem como as três iniciativas multilaterais: Parceria Oriental (2009), a União para o Mediterrâneo (2008) e a Sinergia do Mar Negro (2008).

Uma vez que a investigação se foca na verificação dos pressupostos teóricos da PEV, este eixo problemático servirá, essencialmente, para sustentar a análise conceptual. A nossa pretensão não é a de proceder a uma descrição exaustiva e detalhada sobre cada parceiro, cada reforma ou cada acordo por ele assinado, uma vez que isso desvirtuaria, eventualmente os objetivos acima definidos, para o trabalho.

O segundo eixo problemático (2) será tratado através de um enquadramento teórico da UE e a PEV com alguns dos conceitos fundamentais dos Estudos de Segurança e de um outro importante conceito dos Estudos Europeus, a europeização.

No que toca à primeira área de estudos, falámos das noções de comunidade de segurança e *security provider*. Aqui o ponto de partida já foi identificado e referido: o conceito de Deutsch encaixa-se de forma inequívoca no quadro da UE, enquanto ator securitário, com destaque óbvio na sua dimensão interna, de garantida securitária e estabilizadora efetiva para os seus Estados-membros. Por aceitarmos este conceito e compreendermos as dinâmicas securitárias comuns da região como resultado de uma cada vez maior integração, entendemos que a UE possui instrumentos reais para garantir a segurança dos Estados que a compõem, pelo que a investigação pretende testar se a PEV, enquanto instrumento, pode ser promotora e, principalmente, garante de estabilidade para como os Estados vizinhos da UE, chamando-os, eventualmente, a integrar a sua comunidade de segurança madura.

Quanto à articulação do conceito da europeização, e tendo em conta as divergências na conceptualização deste termo, será tida em conta a definição de Radaelli, acima referida, embora com algumas interpretações diferentes da visão do autor. Entendemos, pois, que esta não deve ser diferenciada entre os Estados sobre os quais exerce a sua influência, sejam eles membros, não-membros ou vizinhos, uma vez que achamos tratar-se de uma processo de “construção, difusão e institucionalização” de procedimentos e estilos, com origem em legislação e comportamentos da UE, em realidades internas de determinados Estados. Neste sentido, cremos que os PA e AA, acordados no âmbito da PEV, são mecanismos claros de europeização, mesmo não estando em jogo a possibilidade de adesão à UE.

O terceiro eixo problemático (3) debruçar-se-á, de forma mais concreta, na avaliação da dimensão securitária da PEV. Aqui a investigação teve influência o trabalho realizado por Pernille Rieker³⁰.

Tomando como ponto de partida o modelo da autora, já referido, que aponta duas dimensões para a aferição do papel da PEV, enquanto instrumento de maior ou menor associação e, conseqüentemente, maior ou menor probabilidades de entrada na comunidade de segurança comunitária. A primeira diz respeito ao grau de associação entre determinado país e a UE, calculado pela verificação de três variáveis: o objeto dos PA e dos AA; o nível de adaptação; e o nível de participação. Já a segunda dimensão consiste numa avaliação do nível de atracção da UE para com os países associados.

Acrescentámos, porém, uma terceira dimensão, que consideramos essencial para a aferição da dimensão securitária da PEV: a avaliação da capacidade da UE de promover segurança e estabilidade aos seus vizinhos, calculada pela verificação do número de crises securitárias – internas ou regionais – desde a criação da PEV, e pelo impacto das mesmas no avanço, recuo ou estagnação na implementação dos acordos, no âmbito desta política.

Finalmente, e tomando a informação acima descrita, refletiremos, com mais detalhe, sobre uma eventual perspectiva negativa da segunda dimensão do seu modelo, ou seja, do grau de atracção da UE e da PEV. A autora entende que existe uma maior atracção da UE para os Estados associados consoante aquela tenha capacidade efetiva de garantir aquilo que promete, através do AA: relações económicas privilegiadas; acesso ao mercado comunitário; facilidade na circulação de pessoas, bens e serviços; cooperação energética e no sector dos transportes; e estabilidade e segurança. E também refere que pode sempre existir na PEV, enquanto instrumento de promessas, uma dimensão contrária a esta atracção, ou seja, uma dimensão desestabilizadora, que poderá ser explicada quer pela existência de outros atores com interesses antagónicos com a UE, como é o caso, por exemplo, da Federação Russa. Trataremos de aprofundar a questão.

Esta problemática, associada à terceira dimensão acima identificada são, na nossa

³⁰ Pernille Rieker - *'Integration, Security and Associated Non-members. The EU as a Regional Security Provider'*, NUI Working Paper 802, Oslo, Norwegian Institute of International Affairs, 2012 e *The European Neighbourhood Policy. An instrument for security community building*, NUI Working Paper 832, Oslo, Norwegian Institute of International Affairs, 2014.

opinião, dois instrumentos bastante relevantes para avaliarmos a dimensão securitária da PEV.

A investigação e os resultados decorrentes tratarão de justificar se é possível considerar a PEV como um instrumento de garantia securitária regional e se, a sua abordagem, no período cronológico definido para a investigação, no campo da segurança, coincide ou não com os objetivos apontados nos vários documentos de estratégia divulgados entre 2003 e 2015.

Estrutura

A presente investigação está dividida em seis capítulos.

O primeiro identifica os conceitos dos Estudos de Segurança e dos Estudos Europeus que serão utilizados para articular o problema da investigação e, neste exercício, esclarece a nossa posição face às diferentes abordagens teóricas existentes.

No segundo e terceiro capítulos procede à caracterização da PEV, tendo em conta os seus documentos fundadores e subsequentes. Enquadrando a política no contexto da política externa da UE, são descritos os seus antecedentes, mecanismos, parceiros, e implementação, entre 2003 e novembro de 2015.

O quarto capítulo trata de enquadrar a UE e a PEV com os conceitos teóricos do primeiro capítulo e no quinto é feita a avaliação da dimensão securitária da política em estudo.

Finalmente, tomamos posição no sexto capítulo e apresentamos as nossas conclusões sobre a investigação.

I – Capítulo Teórico

A comunidade de segurança de Deutsch

A presente investigação tem como tema central o debate à volta do conceito de comunidade de segurança. Proposto por Karl W. Deutsch, em 1957, este surgiu da necessidade de entender fenómenos de eliminação de expectativas de guerra entre Estados ou poderes políticos autónomos, não passíveis de ser simplesmente caracterizados como comunidades políticas.

A comunidade de segurança de Deutsch é “um grupo de pessoas que se tornaram integradas”. Esta conceptualização, inicialmente vaga, engloba, segundo o autor, três elementos essenciais, interligados e dependentes entre si: “integração”; um “sentimento de comunidade”;

e uma “mudança pacífica”³¹. Por “integração”, Deutsch entende “a concretização, dentro de um território, de um sentimento de comunidade e de instituições e práticas, fortes (...) e abrangentes o suficiente, para um longo período de expectativas confiáveis de mudança pacífica entre as suas populações”³². Por “sentimento de comunidade” o autor considera “a crença, por parte dos indivíduos de um grupo, de que chegaram a um acordo em, pelo menos, um ponto: que os problemas sociais comuns devem e podem ser resolvidos através de processos de mudança pacífica”³³. Finalmente, por “mudança pacífica”, Deutsch refere “a resolução de problemas sociais, convencionalmente através de procedimentos institucionalizados, sem necessidade de recurso a força física de larga escala”³⁴.

A teorização de Deutsch atribui especial relevância à integração, uma vez que a sua não verificação impede a criação de uma verdadeira comunidade de segurança. Diz o autor que o “sentimento de comunidade” e as “expectativas de uma paz duradoura”, só podem existir se houver um processo anterior daquela natureza, que requer “práticas políticas”, “tradições e instituições”, adquiridas e consolidadas através de “processos de aprendizagem social”, em volta de um núcleo de “unidades políticas, como províncias ou Estados”³⁵.

Para Deutsch, podem existir dois tipos de comunidades de segurança. A versão “amalgamada”³⁶ diz respeito à união de duas – ou mais – unidades políticas independentes, regidas por um governo comum, que pode ser, diz o autor, unitário ou federal. Já a versão “pluralista”³⁷ reporta-se ao caso em que duas – ou mais – unidades políticas se mantêm independentes uma (s) da (s) outra (s), mas que formam uma comunidade de segurança, através da verificação dos pressupostos de criação da mesma, acima identificados.

Neste sentido, podemos dizer que a UE corresponde a uma versão pluralista de comunidade de segurança. Mas isto não significa que essa comunidade esteja fechada, ou que, dentro e para fora dela, não existam outras comunidades de segurança, maiores ou menores. A partir do momento em que tomamos como adaptável o conceito de Deutsch, aceitamos também aquilo que ele entende como integração, ou seja, um conjunto de instituições e práticas suficientemente enraizadas, que garantam que, a longo prazo, a probabilidade de um conflito é

³¹ Karl W. Deutsch – *Political Community and the North Atlantic Area – International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton, Princeton University Press, 1968, p. 5

³² *Idem*, p. 5

³³ *Idem*, p. 5

³⁴ *Idem*, p. 5

³⁵ *Idem*, p. 37

³⁶ *Idem*, p. 6

³⁷ *Idem*, p. 6

baixa ou inexistente.

Segundo o autor, a criação de uma “comunidade de segurança pluralista” depende de, pelo menos, três condições essenciais. A primeira tem que ver com as motivações, valores e expectativas de quem é titular do poder de decisão política, neste caso dos Estados, no sentido da integração e da criação de compromisso pacífico. A segunda reporta-se à “capacidade das unidades políticas (...) ou governos de responderem às necessidades, mensagens e ações, uns dos outros, de forma rápida, adequada e sem recorrerem à violência”³⁸. Relacionada com as duas primeiras condições essenciais, está o terceiro requisito. Para Deutsch, uma “comunidade de segurança pluralista” necessita que existe, entre os seus membros, um elevado grau de “previsibilidade mútua de comportamentos”³⁹ e formas de atuação.

Esta construção conceptual - ainda que muito moldada pelo período histórico em que foi proposta - é, cremos, bastante atual, tendo em conta a evolução das relações entre Estados nos 60 anos que distam desde a sua formulação até aos dias de hoje. Organizações como a OTAN ou a UE são o resultado prático do conceito em debate que, mais do que uma tentativa de explicação de fenómenos macropolíticos e securitários, trata-se de uma forma de identificação de aliados e ameaças.

A criação da PEV visou, na nossa opinião, diluir a identificação acima identificada, no momento em que o alargamento da UE lhe trouxe uma nova vizinhança. Através da criação de um conjunto de medidas e programas - que iremos abordar, como mais pormenor, mais à frente na investigação - de carácter económico, energético, judicial, entre outros, a UE apostou numa abordagem integracionista dos novos e antigos vizinhos, com o objetivo claro de resolver convencionalmente os “problemas sociais” através de “procedimentos institucionalizados, sem necessidade de recurso a força física de larga escala”.

Em termos teóricos, a PEV é um mecanismo claro para a integração que referia Deutsch, com vista à criação ou adesão à comunidade de segurança da UE. Uma das questões que esta investigação pretende ver respondida é saber se essa integração foi bem-sucedida, dentro do período cronológico acima identificado. Não tendo sido, torna-se necessário perceber o porquê e, eventualmente, em que estado ela se encontra. O modelo de Karl Deutsch é insuficiente para esta avaliação e, nesse sentido, há que explorar os complementos teóricos dos seus sucessores.

³⁸ *Idem*, p. 66

³⁹ *Idem*, p. 67

A comunidade de segurança revista

Emmanuel Adler e Michael Barnett reforçam a ideia de que uma maior integração política conduz a uma comunidade de segurança “madura” e embora admitam que o contributo teórico de Deutsch esteja “repleto de dificuldades teóricas, metodológicas e conceptuais”⁴⁰, confessam-se admiradores da sua “sugestão”.

Um ponto de partida importante, presente no contributo dos autores, tem a ver com a evolução do conceito de segurança – no tempo de Deutsch muito mais ligado à segurança militar – no sentido em que, na altura em que foi escrita a obra (1998), os Estados estavam a identificar “novas questões de segurança giram à volta de preocupações económicas, ambientais e sociais”⁴¹. Esta realidade – ainda mais patente nos dias de hoje – não distorce totalmente, no entanto, a empregabilidade do conceito de comunidade de segurança do primeiro, proposto há quase 60 anos.

Para Adler e Barnett, aquele acaba até por contrariar a visão mais pura da escola realista das Relações Internacionais, no sentido em que, uma vez provado que os Estados conseguem criar laços suficientes para se poderem considerar comunidades de segurança e assim, “ultrapassar os dilemas de segurança”, fica demonstrado, argumentam os autores, que os mesmos não serão “tão propensos para a guerra como se acreditava”⁴².

Numa análise construtivista e alicerçada nos princípios da teoria *path-dependent*⁴³ – uma forma de conceptualizar o impacto que as escolhas e decisões tomadas ao longo do tempo têm na evolução de processos políticos – é entendido pelos autores que a criação de uma comunidade de segurança envolve três “patamares”⁴⁴.

O primeiro patamar reporta-se à criação de “condições favoráveis”⁴⁵ para que os Estados se relacionem. Neste nível os autores dão vários exemplos, como as alterações económicas, demográficas ou tecnológicas, o desenvolvimento de novas interpretações da realidade social ou até ameaças externas. O segundo patamar tem que ver com as relações específicas e como o

⁴⁰ Emmanuel Adler e Michael Barnett – *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 5

⁴¹ *Idem*, p. 4

⁴² Emmanuel Adler e Michael Barnett – *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, pp. 4-5

⁴³ Optámos por não traduzir o termo *path-dependent* por entendermos não existir uma expressão portuguesa adequada.

⁴⁴ *Idem*, p. 37

⁴⁵ *Idem*, pp. 38-39

tipo de comportamento dos Estados, dentro da (s) estrutura (s) onde estão inseridos, mas também com aquilo a Adler e Barnett chamam de “processos sociais”: as transações (“simbólicas, económicas, materiais, políticas, tecnológicas”, etc.), as organizações internacionais e a “aprendizagem social”⁴⁶. O terceiro e último patamar depende das “dinâmicas” e dos “relacionamentos positivos” verificados nos patamares anteriores que, em certos casos, resultam em “confiança e identidade coletiva” e, assim, no “desenvolvimento de expectativas confiáveis de mudança pacífica”⁴⁷.

No ponto de vista da UE e, nomeadamente, da Comissão Europeia, o alargamento a Leste e a alteração das fronteiras da organização criaram as “condições favoráveis” para que os novos vizinhos pudessem entrar na sua comunidade de segurança. Daí a criação da PEV, como mecanismo de “transações” e “aprendizagem social”. Até que ponto é que os países parceiros da UE, através da PEV, atingiram o patamar criador de “confiança e identidade coletiva”, bem como, “desenvolvimento de expectativas confiáveis de mudança pacífica”, isto é, entraram, de facto, na comunidade de segurança da UE, é algo que a presente investigação pretende testar.

Consoante os avanços ou recuos das práticas desenvolvidas nos patamares acima referidos, a criação de uma comunidade de segurança atravessa, na visão de Adler e Barnett, três fases: “nascente”, “ascendente” e “madura”⁴⁸. Aqui, conforme referido mais acima, a escolha foi feita com base numa abordagem construtivista e tem em conta um processo *path-dependent*. Adler e Barnett lembram que as comunidades de segurança são “socialmente construídas”, pelo que, naturalmente, “têm uma história” e “exibem padrões evolutivos”⁴⁹, que tomam uma determinada direção, consoante as escolhas iniciais que levaram à sua criação inicial.

A fase “nascente” corresponde a um momento em que, segundo os autores, os Estados “começam a conceber como é que poderão coordenar as suas relações para: ampliar a sua segurança mútua; baixas os custos de transação associados às trocas entre si; e encorajar trocas e interações subsequentes”⁵⁰. Na fase “ascendente”, os países procuram: “redes cada vez mais densas; novas instituições e organizações que reflitam (...) coordenação e cooperação militar mais apertada e / ou diminuição do receio de que os outros representam uma ameaça; estruturas

⁴⁶ *Idem*, pp. 41-44

⁴⁷ *Idem*, p. 45

⁴⁸ Emmanuel Adler e Michael Barnett – *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 48

⁴⁹ *Idem*, p. 49

⁵⁰ *Idem*, p. 50

cognitivas que promovam (...) o aprofundamento dos níveis de confiança mútua; e o surgimento de identidades coletivas que comecem a encorajar expectativas confiáveis de mudança pacífica”⁵¹. Finalmente, na fase “madura”, as expectativas acima referidas estão de tal forma institucionalizadas, a nível doméstico e supranacional, “que a guerra na região torna-se improvável”, já que os Estados “partilham uma identidade”. Neste sentido, está criada a comunidade de segurança de Deutsch. As características desta última fase, dizem Adler e Barnett, são: “multilateralismo”; “fronteiras não fortificadas”; “mudanças no planeamento militar”; “definição comum de ameaça”; “discurso de linguagem de comunidade”⁵².

Parece-nos que a PEV, no período cronológico em estudo, e enquanto instrumento de integração dos Estados parceiros na comunidade de segurança “madura” da UE ou, por outras palavras, enquanto mecanismo de criação de uma nova comunidade, mais abrangente, não conseguiu ir mais longe do que a fase “ascendente”, pelo que desenvolveremos esta ideia no presente trabalho.

Dentro das comunidades de segurança, os autores distinguem ainda entre “comunidades de segurança folgadas” e “comunidades de segurança apertadas”. As primeiras reportam-se àquelas em que existe uma estrutura suficientemente robusta, em termos de identidade e valores comuns, que permite que os seus elementos não vislumbrem “atividades belicosas” entre si, num futuro distante. As segundas são aquelas em que, mais do que a previsão de paz, opera entre os seus componentes um dever de “ajuda mútua” e, nesse sentido, existe uma resposta coletiva enraizada, ou seja, um “sistema coletivo de segurança”⁵³. Se é verdade que a PEV tentou lançar as raízes para uma comunidade de segurança apertada, a prática mostra-nos uma comunidade, eventualmente, “mais folgada”.

Um outro contributo importante, complementar ao conceito proposto por Deutsch e ao trabalho de Adler e Barnett sobre o tema, é-nos oferecido por Alex J. Bellamy. O autor começa por fazer uma ressalva valorosa, no que toca a discussão em volta da efetiva vinculação de um Estado a uma comunidade de segurança. Para Bellamy, a não adesão de um país às instituições criadas no âmbito daquela comunidade, não significa que não faça parte dela. Diz-nos o autor que “determinadas instituições podem cumprir o papel de ‘instituições de construção de comunidade de segurança’, mas a comunidade em si é fundada em relações entre atores ao invés

⁵¹ *Idem*, p. 53

⁵² *Idem*, pp. 55-56

⁵³ Emmanuel Adler e Michael Barnett – *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 30

de acordos institucionais”⁵⁴. Esta posição vai ao encontro do argumento, por nós defendido, que refere que ser Estado-membro não é um requisito imprescindível para se poder fazer parte da comunidade de segurança da UE.

Este pressuposto do autor é o pontapé de saída para uma teorização pertinente sobre o efeito do desenvolvimento de comunidades de segurança para fora das mesmas. Ou, posto noutras palavras, para a evolução das relações entre os Estados pertencentes à comunidade e os Estados ditos “forasteiros”, numa lógica de “extensão do ‘domínio doméstico’ para as fronteiras da comunidade de segurança”⁵⁵, própria da visão realista das relações internacionais e não prevista, por exemplo, por Adler e Barnett..

Bellamy propõe, então, três tipos de comunidades de segurança, do ponto de vista da sua relação com a vizinhança, apresentados aqui do menos integrador para o mais integrador: a “fortaleza regional”; a “comunidade ambivalente”; e a “comunidade integracionista”⁵⁶. É importante referir que, independentemente do tipo de relações entre a comunidade e os vizinhos, o autor entende que aquelas são concebidas por “escolhas políticas e relações sociais”, com a possibilidade de serem “construídas num número infinito de maneiras”⁵⁷, pelo que não deve ser estabelecida uma vinculação rígida entre um tipo de comunidade de segurança e um tipo de relacionamento com a vizinhança.

Tal como a nomenclatura sugere, a “fortaleza regional” caracteriza-se por ter fronteiras significativamente rígidas entre a comunidade e os vizinhos. Segundo o autor, existem as tais expectativas confiáveis de mudança pacífica, de Deutsch, entre os membros, mas os “forasteiros” são percecionados como uma “ameaça” aos princípios e identidade da comunidade de segurança. No caso da “comunidade ambivalente”, não existe uma alteração significativa na caracterização das fronteiras entre dois atores, quando um deles entra numa comunidade de segurança e o outro não, uma vez que já existe um comportamento histórico de relacionamento pacífico. Já a “comunidade integracionista”, tem uma linha de orientação muito própria, de partilha de princípios e interesses, como os países “forasteiros” que, em alguns casos, podem “levar à criação de comunidades de segurança novas ou alargadas”⁵⁸.

⁵⁴ Alex J. Bellamy – *Security Communities and their Neighbours. Regional Fortresses or Global Integrators?*, Houndmills, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2004, p. 10

⁵⁵ *Idem*, p. 11

⁵⁶ *Idem*, p. 11

⁵⁷ Alex J. Bellamy – *Security Communities and their Neighbours. Regional Fortresses or Global Integrators?*, Houndmills, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2004, p. 178

⁵⁸ *Idem*, p. 11

Cremos que, no que toca à relação da comunidade de segurança da UE com os seus vizinhos, não é possível tratarmos todos os parceiros da PEV, como um todo. Cada caso é um caso. E esta realidade é importante para entendermos porque é que alguns parceiros aprofundaram mais os seus acordos com a UE e outros menos. Embora os princípios norteadores da PEV realcem uma posição da UE muito próxima da “comunidade integracionista”, em alguns casos, e mesmo apesar do grau de aprofundamento dos AA, aquela nunca deixou de representar, ainda que de forma não intencional, uma “fortaleza regional”.

Europeização: um conceito contestado

O debate académico em volta do conceito de europeização é, porventura, um dos mais controversos da área dos Estudos Europeus. Isto porque, como relembra Claudio M. Radaelli, é um termo que carece de forte sustentação empírica, pelo que a grande maioria dos investigadores acaba por se focar em demasia nesse aspeto, desprezando a “delimitação conceptual” do conceito⁵⁹.

Na realidade, a situação acima descrita, é legítima, cremos. Afinal, o que entra neste fenómeno da europeização? Estamos a falar da penetração e aplicação de procedimentos da UE na esfera doméstica dos Estados-membros? Estamos a referir-nos à harmonização dos sistemas legais e administrativos dos países membros, baseados na legislação europeia? Falamos de adaptação? De padronização? Estamos a considerar comportamentos comuns face a países terceiros? E será que a europeização acontece apenas nos Estados-membros da UE?

Autores com Radaelli, mas também Jim Buller, Andrew Gamble ou Johan P. Olsen, acreditam que a necessidade de sustentar a conceptualização do termo em análise, leva grande parte da academia a incluir tudo aquilo que é questionado no parágrafo anterior – e muito mais – dentro da compreensão de europeização, situação que resulta, entendem, numa autêntica ultrapassagem ao próprio conceito ou, dito de uma forma mais científica, num “*concept stretching*”⁶⁰. Uma vez que acreditamos que a europeização é um processo essencial, no modo como a UE se relaciona com os parceiros, através da PEV, há que clarificar o nosso entendimento deste conceito.

⁵⁹ Claudio M. Radaelli – *Whiter Europeanization? Concept stretching and substantive change* – European Integration online Papers (EIoP), Vol. 4 (2000) Nº 8, 2000, p. 1

⁶⁰ Claudio M. Radaelli – *Whiter Europeanization? Concept stretching and substantive change* – European Integration online Papers (EIoP), Vol. 4 (2000) Nº 8, 2000, p. 4; Jim Buller e Andrew Gamble– *Conceptualising Europeanisation* – Public Policy and Administration, Volume 17, No. 2, 2002, p. 5; J.P. OLSEN– *The Many Faces of Europeanization* – Arena Working Papers, WP 01/2, 2007, p. 21

Jim Buller e Andrew Gamble são bastante críticos para com a academia e questionam-se mesmo sobre a real necessidade da existência do termo. A maior crítica que fazem é àqueles que consideram que a europeização é um processo, pelo que preferem a utilização do termo “situação”. Na sua proposta de conceptualização, a europeização é uma “situação em que meios distintos de *european governance*⁶¹ transformaram aspetos de políticas internas” de Estados, numa lógica de “mudança”. Essa mudança, dizem, implica uma “transformação”, seja ela resultante numa integração “positiva” ou “negativa”⁶².

Compreendemos a explicação dos autores e cremos que a definição que propõem é pragmática e pertinente. Ainda assim, não consideramos que a preferência pelo termo situação e a rejeição da ideia de processo seja a mais adequada. Isto porque a própria transformação sugerida por Gamble e Buller, independentemente do seu grau de choque ou antagonismo com a situação anterior, é sempre resultado de um processo, mais ou menos rápido, mais ou menos intenso, mais ou menos profundo. Neste sentido, definir a europeização como uma situação ou várias situações, torna ainda mais vaga a discussão sobre o mesmo e, nesse sentido, contribui ainda mais, parece-nos, para as críticas iniciais feitas pelos próprios autores.

Da nossa parte, e como já referido, entendemos que a proposta conceptual de Radaelli é a mais pertinente, embora rejeitemos algumas das suas premissas. Isto porque o autor refere que, apesar de haver provas de europeização fora do domínio da UE, o seu conceito é mais focado no impacto do mesmo nos Estados-membros. Embora entendamos que o nível de europeização é distinto de Estado para Estado, dentro ou fora da UE, não cremos que possa ser feita uma divisão, pois entendemos a europeização como um processo.

Propõe então o autor a seguinte definição: “processos de construção, difusão e institucionalização de regras, procedimentos, paradigmas políticos, estilos, ‘formas de fazer coisas’, convicções partilhadas e normas, formais e informais, que são definidas e consolidadas, primeiramente, na produção de decisões europeias, e depois incorporadas na esfera do discurso, identidades, estruturas políticas e políticas públicas domésticas”⁶³.

Será este o entendimento da europeização tido em conta ao longo da investigação,

⁶¹ Optámos por não traduzir o termo *european governance* por entendermos não existir uma expressão portuguesa adequada.

⁶² Jim Buller e Andrew Gamble – *Conceptualising Europeanisation* – Public Policy and Administration, Volume 17, No. 2, 2002, pp. 17-18

⁶³ Claudio M. Radaelli – *Whiter Europeanization? Concept stretching and substantive change* – European Integration online Papers (EIoP), Vol. 4 (2000) N° 8, 2000, p. 4

passível de ser aplicado, na nossa visão, tanto a Estados-membros da UE – naturalmente num nível bastante mais elevado – mas também a Estados parceiros através da PEV, numa lógica de quanto mais aprofundados forem os processos de parceria, mais europeizados estão os parceiros.

A escolha deste conceito tem que ver não só com o nosso entendimento da forma como se põem em prática os PA, mas também com o entendimento da própria UE, aquando da criação da PEV, como um mecanismo cujo fim é a “construção, difusão e institucionalização” de procedimentos, convicções e regras europeias, em países terceiros. E, neste sentido, rejeita também a distinção entre “fluxos” de europeização, proposta por Andrea Gawrich, Inna Melnykovska e Rainer Schweickert, consoante os atores por ela ‘influenciados’: “europeização de Estados-membros”; “europeização de Estados com perspetivas de adesão”; e “europeização de vizinhança”⁶⁴. Embora entendamos que faz sentido existir uma distinção os países e instituições europeizado(a)s, cremos que a classificação dos autores é demasiado rígida para a enquadramento que queremos dar, no caso da PEV. Por outro lado, se entendermos a europeização como um processo, ou vários processos, parece-nos pouco relevante a existência de uma diferenciação teórica naquele sentido.

A definição de Radaelli engloba, então, quatro das cinco utilizações do termo, por parte dos investigadores, apresentados por Olsen: europeização como forma de “alterações nas fronteiras territoriais externas” da UE; europeização como “desenvolvimento de instituições de *governance* ao nível europeu”; europeização como “penetração central de sistemas nacionais e sub-nacionais de *governance*”; e europeização como “exportação de formas de organização política e *governance* típicas” da UE para fora do território europeu⁶⁵. Quanto à utilização do conceito para descrever um “projeto político orientado para uma Europa unificada e politicamente mais forte”, não cremos que possa fazer parte da abordagem por nós adotada.

Aplicação dos conceitos

A comunidade de segurança e a europeização serão, assim, dois conceitos centrais na nossa investigação. O primeiro como o objetivo último da criação da PEV – no duplo sentido de entrada dos parceiros na comunidade e/ou alargamento da mesma – e o segundo como estratégia prática com vista a esse objetivo, executada através dos PA e AA.

⁶⁴ Andrea Gawrich, Inna Melnykovska e Rainer Schweickert– *Neighbourhood Europeanization through ENP: The Case of Ukraine* – JCMS, Journal of Common Market Studies, Volume 48, Number 5, p. 1210

⁶⁵ J.P. Olsen– *The Many Faces of Europeanization* – Arena Working Papers, WP 01/2, 2007, p. 3

Um dos mais importantes princípios norteadores deste trabalho assenta na ideia, descrita por Adler e Barnett, de que uma comunidade de segurança “formada em volta de potências fortes, cria expectativas aos Estados que se juntem à comunidade de poderem ser capazes de desfrutar da segurança e, potencialmente, de outros benefícios associados”⁶⁶. No caso concreto da PEV, a lógica será ligeiramente inversa, no sentido em que a iniciativa partiu da comunidade e não da vizinhança. Ao criar aquela política, a Comissão Europeia quis espoletar, nos seus vizinhos, a vontade de integrar a comunidade de segurança da UE, através da oferta de relações privilegiadas e, dessa forma, reforçar a sua própria comunidade, garantindo “expectativas confiáveis de mudança pacífica”, como os Estados parceiros.

É também pertinente relembrar que a “integração”, referida por Deutsch, na comunidade de segurança da UE, não deve ser confundida com a adesão efetiva àquela organização. Como relembra Bellamy, “determinadas instituições podem cumprir o papel de ‘instituições de construção de comunidade de segurança’, mas a comunidade em si é fundada em relações entre atores ao invés de acordos institucionais”⁶⁷. Neste sentido, acreditamos que o eventual insucesso da PEV, enquanto mecanismo propício à entrada na comunidade, não pode ser justificado pelo facto de nela estar especificado que contempla uma futura adesão à UE.

A PEV é, então, posta em prática através de acordos e programas que possam levar os parceiros a comprometer-se em “processos de construção, difusão e institucionalização de regras, procedimentos, paradigmas políticos, estilos, ‘formas de fazer coisas’, convicções partilhadas e normas, formais e informais, que são definidas e consolidadas, primeiramente, na produção de decisões europeias, e depois incorporadas na esfera do discurso, identidades, estruturas políticas e políticas públicas domésticas”⁶⁸. Tal como já referimos, é este o nosso entendimento de europeização e aquele que nos parece o fenómeno mais indicado para caracterizar a natureza dos acordos e das promessas, feitos pela UE, para com os parceiros da PEV, no sentido de criação de “processos sociais” e “relacionamentos positivos”. Nesta lógica, quanto mais aprofundados forem os AA, mais europeizados estarão os Estados parceiros e, eventualmente, numa fase mais avançada de possibilidade de entrada na comunidade de segurança, conforme teorizado por Adler e Barnett.

⁶⁶ Emmanuel Adler e Michael Barnett – *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 39

⁶⁷ Alex J. Bellamy – *Security Communities and their Neighbours. Regional Fortresses or Global Integrators?*, Houndmills, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2004, p. 10

⁶⁸ Claudio M. Radaelli – *Whiter Europeanization? Concept stretching and substantive change* – European Integration online Papers (EIoP), Vol. 4 (2000) Nº 8, 2000, p. 4

O estudo em volta da eficácia ou ineficácia da entrada dos Estados parceiros da UE, através da PEV, na sua comunidade de segurança, será essencial para, num momento posterior da investigação, refletirmos sobre o papel daquela política enquanto instrumento de garantia securitária regional. Isto porque cremos que os processos pormenorizados de entrada ou tentativa de entrada na comunidade, estão intimamente ligados com uma resposta negativa ou positiva àquela questão.

II – A Política Europeia de Vizinhança

Antecedentes e enquadramento

O projeto que levou à criação da Comunidade Económica Europeia (CEE), – mais tarde UE – com todos os propósitos económicos que o sustentaram, foi um projeto pacífico, desenvolvido em volta de dois Estados desavindos, a República Federal da Alemanha e a França. A sua evolução, alargamentos, reformas ou redefinições, independentemente de terem ou não transformado os propósitos iniciais da Comunidade Económica do Carvão e do Aço (CECA) ou da “Europa dos Seis”, continua, na nossa opinião, a nortear-se pela seguinte ideia: aqueles que dela fazem parte têm pleno direito a tudo o que dela advém, sejam as contrapartidas económico-financeiras, a livre circulação ou a pertença a um espaço pacífico de segurança e estabilidade.

Os termos “paz” ou “projeto pacífico” pressupõem, contudo, a existência de uma força antagónica ou, por outras palavras, uma ameaça, mais ou menos evidente. Se no pós-1945 o plano passou por integrar essas mesmas forças numa sociedade de cooperação energética e económica, com o fim claro de reduzir a tensão e promover a paz, a Guerra Fria e o jogo de forças que opôs o bloco socialista-comunista, liderado pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), e o bloco capitalista-liberal, liderado pelos Estados Unidos da América (EUA), fez com que a ameaça deixasse, aos poucos, de ser interna e passasse a ser externa às fronteiras imaginárias da Cortina de Ferro.

Esta confrontação ideológica, amadurecida por mais de 40 cansativos anos de tensão, ainda que tenha tido como atores principais os dois gigantes acima identificados, jogou-se, em grande medida, na Europa e no espaço vizinho da CEE. E, como tal, resultou no reforço da ideia do “nós” contra “eles”. A “nossa” segurança estaria garantida se nos mantivéssemos integrados sob um núcleo de cooperação, desenvolvimento e crescimento.

Com a implosão da URSS no início dos anos 90 e o fim da Guerra Fria, a Europa e o mundo ocidental viram-se a braços com uma situação de inexistência de uma ameaça e, neste sentido, de segurança aparente no território europeu. Com o intuito de perpetuar esta realidade, a CEE / UE encetou um conjunto de medidas, com fins inequivocamente securitários. Uma dessas decisões foi, sem dúvida, o alargamento da UE ao leste europeu, oficializado em 2004, com a adesão de 10 novos Estados-membros, a maioria antigos territórios pertencentes ao bloco soviético. Com o crescimento do território comunitário, aproximaram-se também as suas fronteiras com a antiga ameaça, agora denominada de Federação Russa, e com os seus aliados mais próximos: a Ucrânia, a Bielorrússia e a Moldova.

O alargamento obrigou a UE a reconsiderar a sua noção de vizinhança e, principalmente, a ter de pensar numa abordagem concreta da sua ação externa nessa mesma vizinhança, cada vez mais institucionalizada pela criação da Política Externa e de Segurança Comum (PESC)⁶⁹, com o Tratado de Maastricht, de 1993. Para além da necessidade de repensar as relações como os novos vizinhos, a UE aproveitou também o momento para aprofundar e institucionalizar as relações com os antigos vizinhos, nomeadamente com os países da região do Mar Mediterrâneo.

No dia 11 de Março de 2003, a Comissão Europeia dirigiu-se ao Conselho e ao Parlamento Europeu e propôs a institucionalização dessa mesma abordagem, tendo em conta o alargamento que se avizinhava, numa comunicação que se tornou num dos textos fundadores da sua nova política externa: a Política Europeia de Vizinhança.

O ponto de partida

“No dia 1 de Maio de 2004, a União Europeia entrará fase nova e histórica (...) Ao longo da próxima década e depois disso, a capacidade da União de oferecer segurança, estabilidade e desenvolvimento sustentável aos seus cidadãos, não mais será distinta dos seus interesses de cooperação estreita com os seus vizinhos”.⁷⁰

É sobre esta ideia que foi colocada a primeira pedra no projeto de criação de uma nova abordagem da UE para com os seus novos - e antigos – vizinhos. Consciente da nova realidade

⁶⁹ A partir do dia 1 de janeiro de 2011, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa (2009), a política externa e, consequentemente, a PEV, ficaram a cargo do Serviço Europeu para a Ação Externa, liderado pelo Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança

⁷⁰ COM(2003)104 – Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - “Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours”, 2003, p.

geopolítica que o alargamento da organização iria trazer, com a entrada de 10 novos membros⁷¹, a partir da data acima referida, a Comissão entendeu ser necessário um plano de ação concertado para garantir à UE e, consequentemente, aos novos membros do clube, um ambiente “seguro, estável e sustentável”, face ao aproximar das suas fronteiras com o grande inimigo do século XX’, a antiga União Soviética e os seus aliados mais próximos.

Na linha das conclusões do Conselho Europeu de Copenhaga, de Dezembro de 2002, a União reforçava, nesta comunicação, a sua determinação em “evitar desenhar novas linhas divisórias na Europa” e em promover estabilidade dentro e para além das suas fronteiras”, pelo que acreditava que o “alargamento servia para fortalecer relações com a Rússia (...) Ucrânia, Moldova, Bielorrússia e os países do Sul do Mediterrâneo”.⁷²

Para além disso, defendia a Comissão, a entrada de novos países, iria estimular o crescimento e as oportunidades de emprego por toda a UE, alicerçadas em valores, culturas e tradições comuns. E nessa lógica, acreditava que seria benéfico para todos – leia-se a UE e os seus novos vizinhos – encetar uma promoção, em pé de igualdade e em conjunto, do aumento dos fluxos financeiros e do investimento, assim como da luta contra ameaças transfronteiriças comuns, no sentido de se “criar um espaço de estabilidade política, de funcionamento da Lei e do Direito, e trocas de capital humano, ideias, conhecimento e cultura”⁷³. Para tal, a Comissão acreditava que as políticas europeias – “externa” “de segurança”, “comercial”, “de desenvolvimento”, “ambiental” e “outras” – teriam de estar à altura do desafio.

Assim, a primeira linha de orientação para colocar em prática a nova abordagem seria oferecer aos vizinhos da UE a perspetiva de acesso ao Mercado Único Europeu, consoante uma “implementação efetiva de reformas políticas, económicas e institucionais”, e uma “uniformização legislativa”, no sentido de promoção das “quatro liberdades”: de pessoas, bens, serviços e capital.⁷⁴ É importante referir que a nova política de vizinhança, pensada pela Comissão, não incluía a possibilidade de uma “perspetiva de adesão ou um papel nas instituições da União” a “médio-prazo”⁷⁵.

⁷¹ Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia e República Checa.

⁷² COM (2003)104 - Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - “Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours”, 2003, p. 4

⁷³ COM(2003)104 – Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - “Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours”, 2003, p. 3

⁷⁴ *Idem*, p. 4

⁷⁵ *Idem*, p.5

Num segundo momento, a Comissão destacava que as transformações geográficas, políticas e culturais no continente europeu e no Mediterrâneo durante todo o século XX, não resultaram, necessariamente, em interesses comuns. Como tal, dava como exemplo o afrouxar das relações da UE com a Bielorrússia, após 1996, e realçava o estreitar do diálogo e cooperação – política e em questões securitárias - com a Rússia, como fundamentais na nova política de vizinhança.

Relativamente aos vizinhos do Mediterrâneo, a UE assumia que os objetivos eram de natureza sobretudo económica, em continuação do que foi definido no Processo de Barcelona (1995) e que o maior foco tem que ver com a uniformização de procedimentos legislativos. Neste sentido, a Comissão fez questão de lembrar que a nova política de vizinhança teria de ser enquadrada em cada caso, tendo em conta os “diferentes pontos de partida e objetivos”, pelo que cada parceiro beneficiaria da sua própria abordagem. Enunciado nesta ocasião, este seria um dos principais princípios defendidos nos subseqüentes desenvolvimentos da futura PEV. Ainda assim, a Comissão via como realidades transversais a todos os novos vizinhos, as oportunidades e desafios em volta da “proximidade, prosperidade e pobreza”⁷⁶.

Para além deste tratamento diferenciado entre parceiros, numa lógica de oferta de mais benefícios por parte da UE – ligado, maioritariamente, ao sector comercial e económico – e troca de mais reformas e mais progressos, por parte dos parceiros, o outro grande objetivo da Comissão, para aquilo que chamava de “nova visão” e a “nova oferta” para a “década seguinte”⁷⁷, era o seguinte: “cooperação com os parceiros para reduzir a pobreza e criação de uma zona de prosperidade e valores partilhados, baseados em integração económica aprofundada, relações políticas e culturais reforçadas, cooperação transfronteiriça avançada e responsabilidades partilhadas na prevenção de conflitos entre a UE e os seus vizinhos”.

A criação

Lançadas as suas fundações, no ano anterior, a PEV foi oficializada em maio de 2004, através de uma comunicação da Comissão Europeia, intitulada de “Política Europeia de Vizinhança – Documento de Estratégia”.

Na introdução à oficialização, a Comissão voltava a realçar, à semelhança da

⁷⁶ COM(2003)104 – Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - “Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours”, 2003, p.6

⁷⁷ *Idem*, p.9

comunicação de proposta da nova política, a importância alargamento do dia 1 de Maio de 2004, referindo que, através daquele, foi dado “um passo em frente na promoção da segurança e prosperidade no continente europeu”⁷⁸. Como complemento ao alcance desta realidade, revelava ainda que a nova estratégia visava “apoiar os esforços desenvolvidos para atingir os objetivos da Estratégia Europeia de Segurança”⁷⁹, uma abordagem proposta pelo Conselho da União Europeia, em dezembro de 2003 e que iremos dar atenção, de forma mais pormenorizada, mais à frente.

Num exercício de síntese, a Comissão elaborava a cronologia dos desenvolvimentos que levaram à criação da PEV, desde a COM(2003)104 e destacava que tinha sido acordada a elaboração de Planos de Ação (PA) em favor de determinados países da Europa Oriental e do Mediterrâneo, num trabalho realizado em conjunto com o Alto Representante para a PESC, Javier Solana, e com o Comissário Europeu para as Relações Externas, Christopher Patten, de “alargar progressivamente o processo a outros países”⁸⁰.

Os Estados destinatários da PEV seriam, então, “os países que estão agora mais próximos da UE devido ao alargamento”⁸¹, assim como os membros da parceria euro-mediterrânica, no âmbito do Processo de Barcelona, com exceção da Turquia, por estar num quadro de pré-adesão à UE. A Comissão propôs ainda a recomendação da inclusão dos países do Cáucaso. Neste sentido, os parceiros seriam, num primeiro momento: a Ucrânia, a Bielorrússia, a Moldova, a Rússia (embora seja referida a existência uma abordagem independente para com Moscovo, fruto do aprofundamento da parceria estratégica, por ocasião da cimeira de São Petersburgo, realizada em Maio de 2003), a Argélia, o Egipto, Israel, a Jordânia, o Líbano, a Líbia, Marrocos, a Síria, a Tunísia e a Palestina. Tal como referido, a Arménia, o Azerbaijão e a Geórgia foram também recomendados.

O objetivo da nova política de vizinhança seria, então, reforçar as relações entre a UE e os países terceiros, através da partilha dos benefícios do alargamento de 2004, mediante uma cooperação estreita nos campos político, económico, cultural e da segurança. Para tal, o método proposto consistia numa definição de prioridades que implicassem uma aproximação entre as partes, baseada no compromisso mútuo “em torno de valores comuns”. Segundo a Comissão,

⁷⁸ COM(2004)373 – Comunicação da Comissão – “Política Europeia de Vizinhança. Documento de Estratégia”, 2004, p. 2

⁷⁹ *Idem*, p. 2

⁸⁰ COM(2004)373 – Comunicação da Comissão – “Política Europeia de Vizinhança. Documento de Estratégia”, 2004, p. 3

⁸¹ *Idem*, p. 7

para além dos acordos sobre matérias específicas, seria “importante assumir compromissos relativamente a certos aspetos fundamentais de ação externa da UE, (...) a luta contra o terrorismo e a proliferação de armas de destruição maciça, bem como o respeito pelo Direito Internacional e os esforços em matéria de resolução de conflitos”⁸² regionais.

A nova política de vizinhança assentava em dois grandes pilares: a co-responsabilização e a diferenciação. A co-responsabilização tinha que ver com necessidade essencial de existência de um compromisso uma responsabilização conjunta, entre a UE e os países parceiros. Neste sentido, a Comissão referia que “a ambição e o ritmo de desenvolvimento das relações (...) dependerão do grau de compromisso assumido (...), bem como da (...) vontade e capacidade [das partes] para cumprir as prioridades acordadas”⁸³. Já a diferenciação assentava no princípio das “circunstâncias presentes em cada caso”, algo que, como vinha referido na comunicação, variava “em função da situação geográfica, política e económica do país em causa, das suas relações com a UE e com os países vizinhos, dos seus programas de reforma (...) [e] dos seus interesses”⁸⁴.

No que toca ao conteúdo dos PA, o documento salientava o segundo princípio acima identificado, isto porque, vinha referido, os planos “serão diferenciados, de forma a refletir o estado atual das relações com cada país, as suas necessidades e capacidades, bem como os interesses comuns” e ainda acrescentava que “o grau de ambição das relações da UE com os seus vizinhos dependerá do grau de partilha efetiva (...) [de] valores comuns”⁸⁵. A Comissão descrevia ainda a forma como os PA seriam postos em prática, qual o acompanhamento que teriam por parte das instituições europeias e quais as previsões para o desenvolvimento dos mecanismos da PEV – onde era destacada a importância da parceria estratégica com Rússia.

A base dos PA seria um “compromisso em torno de valores partilhados”⁸⁶ que abrangeria o aprofundamento de políticas de desenvolvimento social e económico, relacionadas com o comércio e mercado interno, Justiça e Assuntos Internos (JAI), energia, transportes, ambiente, informação, investigação e inovação.

Relativamente ao financiamento da PEV, a Comissão propunha a criação de um

⁸² *Idem*, p. 3

⁸³ *Idem*, p. 8

⁸⁴ COM(2004)373 – Comunicação da Comissão – “Política Europeia de Vizinhança. Documento de Estratégia”, 2004, p. 8

⁸⁵ *Idem*, p. 3

⁸⁶ *Idem*, p. 13

Instrumento Europeu de Vizinhança (ENPI) para o período entre 2007 e 2013, destinado a “financiar atividades dentro e fora da Europa”, nomeadamente, no âmbito da “cooperação transfronteiras e atividades conexas”⁸⁷. Este mecanismo de financiamento deveria basear-se “na experiência adquirida com a elaboração dos programas de vizinhança para o período de 2004-2006”⁸⁸. Os grandes objetivos da proposta do ENPI eram os seguintes: promoção de “desenvolvimento sustentável nas regiões situadas de um lado e do outro das fronteiras comuns”; conjugação de “esforços em ações conjuntas para dar respostas a desafios comuns, (...) como o ambiente, a saúde pública e a prevenção e luta contra o crime organizado”; garantia de “fronteiras comuns seguras e eficazes por intermédio de ações conjuntas”; e promoção de “ações transfronteiriças que ponham em contacto populações vizinhas”⁸⁹.

Estratégia Europeia de Segurança

Ao longo da COM(2004)373 verifica-se que o elemento securitário está presente de forma bastante explícita. Uma dessas demonstrações é feita logo no início do documento e já foi por nós referido. Falamos na pretensão da Comissão de, através da criação da PEV, “apoiar os esforços desenvolvidos para atingir os objetivos da Estratégia Europeia de Segurança (ESS)”⁹⁰.

A ESS foi apresentada pelo Conselho da União Europeia (EUC), em dezembro de 2013 e consistiu num acordo entre os Estados-membros da UE, que espelhava uma avaliação comum das ameaças e estabelecia objetivos claros para a promoção dos seus interesses, em matéria de segurança.

O documento, próprio para o efeito, intitulado de “Uma Europa Segura Num Mundo Melhor – Estratégia Europeia em Matéria de Segurança”, começava por realçar que a Europa nunca tinha vivido períodos tão prósperos, seguros e livres até àquela data, algo que era caracterizado como uma paz “sem precedentes”. Para o EUC, tal realidade devia-se, sobretudo, à criação da UE, ao empenho dos seus Estados-membros em “resolver pacificamente os conflitos e em cooperar entre si” e à contribuição dos “sucessivos alargamentos” para a “visão de um continente unido e em paz”⁹¹.

⁸⁷ *Idem*, pp. 27-28

⁸⁸ *Idem*, p. 29

⁸⁹ *Idem*, p. 29

⁹⁰ COM(2004)373 – Comunicação da Comissão – “Política Europeia de Vizinhança. Documento de Estratégia”, 2004, p. 2

⁹¹ Conselho da União Europeia – “Uma Europa Segura Num Mundo Melhor – Estratégia Europeia em Matéria de Segurança”, 2003, p. 1

Podemos ainda encontrar, naquele documento, referências às ameaças e aos desafios existentes, em matéria de segurança e a constatação de que a UE teria de ser, forçosamente, “um ator global”, no combate a essas mesmas ameaças e deveria “estar pronta assumir a sua parte de responsabilidade na segurança global e na criação de um mundo melhor”⁹².

Como principais ameaças para aquela União de 2003 e que pediu a oficialização da ESS, eram apontadas as seguintes: o “terrorismo”; a “proliferação de armas de destruição maciça”; os “conflitos regionais”; o “fracasso dos Estados”; e a “criminalidade organizada”⁹³. Parece-nos importante, tendo em conta a presente investigação, dar conta do reconhecimento, por parte do EUC, da existência de conflitos junto das fronteiras da UE, numa tomada de posição que reforça a centralidade do papel securitário das políticas pós-alargamento – como a PEV. Conforme admitiam os autores do documento, “os conflitos violentos ou latentes, que também persistem nas nossas fronteiras, são uma ameaça à estabilidade regional”⁹⁴.

Para fazer frente aos desafios acima referidos, era apresentada, então, a ESS, que definia os três grandes “objetivos estratégicos”⁹⁵ da UE: (1) cooperação com os EUA no combate ao terrorismo; (2) luta contra a proliferação de armamento; e (3) contribuição para a resolução dos conflitos regionais, sendo este último abordado de forma mais pormenorizada. O EUC fazia referência à mudança do “conceito tradicional de autodefesa”, dos tempos da Guerra Fria, baseado na “ameaça de invasão” e defendia que, “no contexto das novas ameaças, a primeira linha de defesa há de (...) situar-se no exterior”⁹⁶. Nesse sentido, assumia, a UE deveria estar pronta a “atuar antes de ocorrerem as crises”. Na mesma linha da reflexão, sobre mudança do paradigma, o documento constata que, ao contrário dos tempos da confrontação ideológica entre capitalismo/liberalismo e comunismo/socialismo, “nenhuma das novas ameaças é puramente militar, nem pode ser combatida com meios exclusivamente militares”. E era dada, então, a solução pacífica que a PEV procurava: “os instrumentos económicos (...) colocados ao serviço da reconstrução”⁹⁷.

A ESS previa também a necessidade de criação de segurança na vizinhança da UE. Defendia o EUC que era do interesse da Europa que “os países situados juntos às suas fronteiras

⁹² *Idem*, p. 1

⁹³ *Idem*, p. 4

⁹⁴ Conselho da União Europeia – “*Uma Europa Segura Num Mundo Melhor – Estratégia Europeia em Matéria de Segurança*”, 2003, p. 4

⁹⁵ *Idem*, p. 6

⁹⁶ *Idem*, p. 7

⁹⁷ *Idem*, p. 7

fossem bem governados”, pelo que os “Estados envolvidos em conflitos violentos”, os “Estados enfraquecidos” e as “sociedades disfuncionais” constituíam um “problema” para a União⁹⁸. Este ponto da estratégia adotada versava também sobre o alargamento de 2004, e assumia que, através da integração de novos membros, a UE ficaria “em maior segurança”, mas também mais próxima “de zonas conturbadas”⁹⁹. Dizia, então, o documento, que era necessário promover a boa-governança a Leste da UE, no Mediterrâneo, no sul do Cáucaso, nos Balcãs e no Médio Oriente, visto que não era do interesse do EUC que o “alargamento crie novas linhas de fratura na Europa” e, por isso, os “benefícios da cooperação económica” deveriam ser “extensivos” aos vizinhos da UE¹⁰⁰.

De forma a cumprir os objetivos propostos para o combate às ameaças referidas, o documento dava a entender que a UE teria de ser mais ativa, mais capaz e mais coerente, através de todos os instrumentos que tinha à sua disposição – políticos, diplomáticos, civis, militares, comerciais e em matéria de desenvolvimento.

Por fim, o EUC admitia que as “relações estreitas” com a Rússia tinham um papel central no cumprimento das metas definidas pela ESS e constituíam “um dos principais fatores da (...) segurança e prosperidade”¹⁰¹ da UE. Tendo isso em conta, estabelecia o documento, a organização deveria continuar a esforçar-se por estreitar essas relações.

O ponto de partida para a criação da PEV tinha sido dado, como referido, nove meses antes desta comunicação e a oficialização daquela política foi feita seis meses depois. E esta última declara, especificamente, a sua devoção no cumprimento dos “esforços desenvolvidos para atingir os objetivos da ESS”¹⁰². Neste sentido, não há outra forma de analisar a PEV senão como uma estratégia inequivocamente securitária, que priorizou, em primeiro lugar, a necessidade de segurança da UE e, em segundo lugar, a segurança dos seus vizinhos, como plano assumido para a primeira prioridade.

As especificidades práticas para se atingirem tais objetivos, nomeadamente a oferta de acesso privilegiado ao Mercado Único e o foco na componente da cooperação económico-comercial, não podem – nem devem –, na nossa opinião, fazer-nos entender a PEV de outro

⁹⁸ *Idem*, p. 7

⁹⁹ *Idem*, p. 8

¹⁰⁰ *Idem*, p. 8

¹⁰¹ Conselho da União Europeia – “*Uma Europa Segura Num Mundo Melhor – Estratégia Europeia em Matéria de Segurança*”, 2003, p. 14

¹⁰² COM(2004)373 – Comunicação da Comissão – “*Política Europeia de Vizinhança. Documento de Estratégia*”, 2004, p. 2

ponto de vista que não seja o da segurança.

A execução

Para se compreenderem os procedimentos e o funcionamento da PEV, enquanto plano político bilateral – entre UE e cada parceiro –, ou multilateral – mecanismos gerais e comuns a cada parceiro –, é necessário perceber que o desenvolvimento desta política, quer em termos da sua instrumentalização, quer em termos da eficiência ou ineficiência da sua implementação, é resultante e dependente de um processo temporal, mais ou menos longo, mais ou menos profundo.

Tendo isso em conta, e tomando em consideração a caracterização da PEV, anteriormente identificada, como um mecanismo securitário, com vista ao alargamento de uma determinada comunidade de segurança, a criação e a evolução dos referidos procedimentos, deve ser enquadrada numa ótica de adaptação ou resposta àquilo que ia acontecendo dentro e fora UE, nomeadamente na sua vizinhança.

Planos de Ação

Não obstante, o primeiro passo para a associação entre a UE e um Estado vizinho, no âmbito da PEV, constituiu-se, ao longo do período cronológico que trata esta investigação, num mesmo processo, generalizado, para todos os parceiros. Tal como referido anteriormente, o ponto de partida para a definição de um parceiro, através desta política, começa com o desenvolvimento e implementação de um Plano de Ação (PA)¹⁰³.

Os PA são diferenciados e orientam-se para refletir o estado das relações da UE com cada país, bem como as capacidades e necessidades individuais dos mesmos. Como já foi dito, os PA baseiam-se num “compromisso em torno de valores partilhados”¹⁰⁴ que abrange o aprofundamento de políticas de desenvolvimento social e económico, relacionadas com o comércio e mercado interno, JAI, energia, transportes, ambiente, informação, investigação e inovação. Para além disso, em cada plano fica estabelecida uma agenda individualizada, a seguir pelo país parceiro, no que toca a reformas económicas e políticas, com prazos determinados, a curto e a longo prazo.

¹⁰³ COM(2003)104 – Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - “Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours”, 2003, p. 17

¹⁰⁴ COM(2004)373 – Comunicação da Comissão – “Política Europeia de Vizinhança. Documento de Estratégia”, 2004, p. 13

Mais pormenorizadamente, as reformas previstas nos PA, que servem como ponto de partida para mais cooperação e aprofundamento, versam, essencialmente, sobre as seguintes temáticas: instituições democráticas; eleições; reformas judiciais; combate à corrupção; direitos humanos e liberdades fundamentais; abolição da pena de morte e tortura; liberdade de expressão; questões de género; respeito pelas minorias; direitos laborais; resolução de conflitos regionais; desenvolvimento macroeconómico; e reformas socioeconómicas e sectoriais.

Há que relembrar ainda a importância, para esta temática, dos dois princípios nos quais está assente a PEV e que muito influenciam o aprofundamento dos PA: a co-responsabilização e a diferenciação. O primeiro estabelece que “a ambição e o ritmo de desenvolvimento das relações (...) dependerão do grau de compromisso assumido (...), bem como da (...) vontade e capacidade [das partes] para cumprir as prioridades acordadas”¹⁰⁵. Já a diferenciação define que as “circunstâncias presentes em cada caso variam “em função da situação geográfica, política e económica do país em causa, das suas relações com a UE e com os países vizinhos, dos seus programas de reforma (...) [e] dos seus interesses”¹⁰⁶.

Convém ainda referir que o estabelecimento de um PA não inicia, só por si, uma parceria efetiva através a PEV, conforme iremos ver, mais à frente, quando analisarmos os casos concretos. O seu objetivo é criar as tais “condições favoráveis”, de Adler e Barnett, para que os Estados vizinhos olhem para a UE com os olhos (bem) descritos por Bellamy, ou seja, com as expectativas de se juntarem à comunidade e, dessa forma, poderem ser capazes “desfrutar da segurança e, potencialmente, de outros benefícios associados”¹⁰⁷. E do seu aprofundamento, os PA vão criar condições para a criação de processos de construção, difusão e institucionalização de procedimentos da UE que, em última análise serão incorporados na “esfera do discurso, identidades, estruturas políticas e políticas públicas domésticas”¹⁰⁸ dos países parceiros.

À medida que os PA foram sendo implementados e que, a partir dos mesmos, criaram-se condições para a cooperação e a troca de benefícios entre os atores em causa, a UE foi-se apercebendo do seu “papel central”, no quadro da PEV. Em comunicações subsequentes à implementação dos primeiros PA, a Comissão Europeia referia que os mesmos se tornaram

¹⁰⁵ COM(2004)373 – Comunicação da Comissão – “Política Europeia de Vizinhança. Documento de Estratégia”, 2004, p. 8

¹⁰⁶ *Idem*, p. 8

¹⁰⁷ Emmanuel Adler e Michael Barnett – *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 39

¹⁰⁸ Claudio M. Radaelli – *Whiter Europeanization? Concept stretching and substantive change* – European Integration online Papers (EIoP), Vol. 4 (2000) N° 8, 2000, p. 4

“pontos de referência” da política de vizinhança, uma vez que são eles que proporcionam “substância operacional às relações contratuais entre a UE e os seus parceiros”¹⁰⁹. E embora cada PA seja negociado e criado especificamente para países concretos, a verdade é que a evolução da efetividade e do estatuto alcançado por aqueles planos, resultou num procedimento generalizado e sem o qual não é possível haver qualquer tipo de aprofundamento da PEV.

Um PA seguido à risca ou, pelo menos, nos termos que a UE entende que deve ser seguido, resultará, em última análise, num Acordo de Associação (AA) ou de um Acordo de Parceria e Cooperação (PCA) mais aprofundado ou atualizado, entre o parceiro e a UE. Isto porque a maioria dos PA são concebidos tendo em conta a pré-existência de um AA/PCA. É importante esclarecer, por isso, que este tipo de acordos não são mecanismos da PEV, muito menos pertencem ou foram criado pelo seu domínio. A definição de uma nova abordagem para PEV, em 2011, reforçou, no entanto, a intenção da UE em alcançar este tipo de acordos com todos os seus parceiros.

Os AA estão previstos na legislação europeia, desde a criação da CEE, em 1957 – a sua base legal é o atual artigo 310 do Tratado da União Europeia (antigo artigo 238, antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa) e, tal como a nomenclatura sugere, estabelecem um compromisso de cooperação em determinadas áreas, oficializado através da assinatura de um tratado, entre a UE e um qualquer país não-membro. O seu alcance pode ser muito variado. Os AA/PCA são muito comuns, por exemplo, para pactos de comércio livre entre a UE e Estados terceiros, mas também são marcos importantes para países que se encontram num quadro de pré-adesão.

No âmbito da PEV, a existência de um AA/PCA entre a UE e um parceiro será sempre um objetivo nos casos em que aquele nunca tenha existido. Para os países que já têm um acordo daqueles assinado com a UE – a maioria –, os PA tentam aproveitar as estruturas institucionais existentes para facilitar a implementação das reformas e são um bom mecanismo para se perceber em quais áreas se deve exigir mais aos parceiros, ou vice-versa, no âmbito dos compromissos já em vigor.

O facto de os PA imporem, em várias circunstâncias, determinado tipo de requisitos aos vizinhos da UE, sob pena do não aperfeiçoamento dos acordos, ainda lhes atribui mais importância no âmbito da eficiência da PEV. Que, diga-se, contribui para o sucesso ou insucesso

¹⁰⁹ COM(2004)164 – *Communication from the Commission to the Parliament and the Council – “Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007”*, 2008, p. 8

da política.

Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria

O Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (ENPI) foi proposto, pela primeira vez, na comunicação da Comissão Europeia que lançou as bases para a PEV, em 2003, e era o principal mecanismo de financiamento da política. Apesar de apontado na mesma altura que a PEV, o ENPI só entrou em vigor em 2007, já que a Comissão considerou que era necessário um período de teste da política, no sentido da previsão dos custos financeiros associados. Como referido pela própria, quis que o mesmo refletisse a “experiência adquirida com a elaboração dos programas de vizinhança para o período de 2004-2006”¹¹⁰.

Nesse sentido, a proposta pressupunha a criação de um mecanismo orçamental, pensado e orientado para o período entre 2007 e 2013, que englobasse a área geográfica de “todas as fronteiras entre os Estados-membros da UE e aos países abrangidos pela PEV”¹¹¹. Neste ponto de vista, representa uma continuidade, mais robusta, de dois antigos programas financeiros: o TACS, para os países do Leste europeu; e o MEDA, para os Estados mediterrânicos.

Os seus principais objetivos seriam, conforme a proposta inicial: “promover o desenvolvimento sustentável nas regiões situadas de um lado e do outro das fronteiras comuns”; “conjuguar esforços em ações conjuntas para dar respostas a desafios comuns, como o ambiente, a saúde pública e a prevenção e luta contra o crime organizado”; “assegurar fronteiras comuns seguras e eficazes por intermédio de ações conjuntas”; e “promover ações transfronteiriças que ponham em contacto populações vizinhas”¹¹².

Uma vez em vigor, para 2007-2013, o ENPI detinha um orçamento previsto de perto dos 11,2 mil milhões de euros. Foi substituído pelo Instrumento Europeu de Vizinhança (ENI) para os anos de 2014-2020.

Os parceiros

A criação da PEV pressupunha um total de 17 parceiros mas, pouco depois da implementação da política, a Federação Russa acabou por deixar de fazer parte da mesma, nomeadamente devido à institucionalização do regime autónomo de parceria estratégica, já

¹¹⁰ COM(2004)373 – Comunicação da Comissão – “Política Europeia de Vizinhança. Documento de Estratégia”, 2004, p. 29

¹¹¹ *Idem*, p. 28

¹¹² *Idem*, p. 29

referido. Do ponto de vista do relacionamento entre a UE e os restantes 16 países, esta decisão, intencional ou não, provocou o aparente distanciamento da Rússia da própria PEV. Ao criar um estatuto diferente para Moscovo, a UE garantia, também, mais autonomia – na teoria, entenda-se – para aprofundar a cooperação com os outros parceiros, sem ter interferências de um ator mais poderoso e com interesses possivelmente antagónicos. Mesmo tratando-se do caso de uma autoexclusão russa, que não é de desprezar.

Do ponto de vista securitário, nem seria sustentável, cremos, que a Rússia entrasse na PEV, uma vez que a criação da mesma foi orientada para o objetivo primário de uma estratégia de relacionamento entre a UE e os Estados geograficamente situados entre dois atores regionais influentes. Isto tudo pensado numa posição prévia de que o ator que não é a UE representa uma ameaça.

Assim, os países¹¹³ identificados pela UE como potenciais parceiros através da PEV eram, como referido anteriormente, os “que estão agora mais próximos da UE devido ao alargamento”¹¹⁴, os membros da parceria euro-mediterrânica, no âmbito do Processo de Barcelona – com exceção da Turquia – e os países do Cáucaso. São eles a Argélia, a Arménia, o Azerbaijão, a Bielorrússia, o Egipto, a Geórgia, Israel, a Jordânia, o Líbano, a Líbia, Marrocos, a Moldova, a Palestina, a Síria, a Tunísia e a Ucrânia.

Argélia

É um dos casos mais óbvios de uma implementação pouco conseguida da PEV. A UE e a Argélia até têm um AA (2005) e chegaram a vários compromissos nos sectores da energia e das migrações, mas continuam em negociações para definirem um PA. A instabilidade política naquele país e a existência de conflitos prolongados são uma das razões apontadas para a falta de avanços nas relações entre a UE e a Argélia, no âmbito da PEV.

Arménia

UE e Arménia já tinham um PCA (1999), antes da adoção de um PA¹¹⁵ em 2006 (alargado em 2011). Este último definiu um conjunto de propostas e objetivos concretos de reforma, em 8 áreas prioritárias: (1) reforço das estruturas democráticas, do sistema judiciário,

¹¹³ Por motivos de simplificação, a utilização dos termos “Estado” ou “país” na presente investigação, quando estiver em causa a referência aos parceiros da UE através da PEV, incluirá igualmente Palestina.

¹¹⁴ COM(2004)373 – Comunicação da Comissão – “Política Europeia de Vizinhança. Documento de Estratégia”, 2004, p. 7

¹¹⁵ Comissão Europeia – *EU/Armenia Action Plan*, 2006

do Estado de Direito e combate à fraude e à corrupção; (2) fortalecimento do respeito pelos Direitos Humanos e pelas liberdades fundamentais; (3) encorajamento do desenvolvimento económico, reforço dos esforços para a redução da pobreza e proteção do ambiente; (4) melhoria do clima conducente ao investimento e fortalecimento do setor privado; (5) convergência adicional de legislação económica e procedimentos administrativos; (6) desenvolvimento de uma energia estratégica; (7) contribuição para uma solução pacífica para o conflito Nagorno-Karabakh; e (8) aumento dos esforços no campo da cooperação regional.

A parceria com a Arménia a através da PEV nunca conseguiu chegar a um nível elevado de aprofundamento, muito por culpa da dificuldade de implementação por parte daquele país das reformas sugeridas pela UE. Durante os vários relatórios e comunicações sobre a evolução da PEV, em geral, e da Arménia, em particular, a Comissão Europeia constatou de forma repetida que o desenvolvimento das relações entre os dois parceiros está muito dependente das “circunstâncias específicas e das ambições”¹¹⁶ do país.

Neste sentido, a Comissão concluía, em 2015, que a Arménia apenas fez “progressos limitados na implementação do PA da PEV”, particularmente no estabelecimento de uma “democracia sustentável” e na implementação de “reformas estruturais” e políticas macroeconómicas” e aconselha o país a concretizar, implementar e executar “medidas legislativas” e pede mais “sensibilização” para o respeito de Direitos Humanos¹¹⁷.

Azerbaijão

O Azerbaijão é um importante parceiro da UE, nomeadamente no campo da energia, e tem um PCA (1999). Em 2006 adotaram um PA¹¹⁸ assente nas seguintes prioridades: (1) contribuição para a resolução pacífico do conflito de Nagorno-Karabakh; (2) fortalecimento da democracia, através de eleições justas e transparentes; (3) reforço na proteção dos Direitos Humanos, das liberdades fundamentais e do Estado de Direito; (4) melhoria do clima conducente ao investimento e fortalecimento do combate à corrupção; (5) melhoria dos procedimentos alfandegários; (6) apoio ao desenvolvimento económico diversificado e das áreas rurais, à redução da pobreza e à proteção do meio ambiente; (7) convergência adicional de legislação económica e procedimentos administrativos; (8) fortalecimento da cooperação

¹¹⁶ COM(2008)164 – Communication from the Commission to the Parliament and the Council – “Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007, 2008, p.9

¹¹⁷ SWD(2015) 63 final – Joint Staff Working Document – Implementation of the European Neighbourhood Policy in Armenia Progress in 2014 and recommendations for actions, 2015, p. 3

¹¹⁸ Comissão Europeia – EU/Azerbaijan Action Plan, 2006

energética e de transportes; (9) aumento na cooperação nos campos da Justiça, Liberdade, Segurança e Gestão de Fronteiras; e (10) aumento dos esforços no campo da cooperação regional.

O Azerbaijão tem cumprido com as disposições no PA, mas basicamente só aquelas que se referem às reformas de âmbito energético e macroeconómico. Em 2015 a Comissão dizia que o país tinha apresentado resultados “muito limitados”, em matéria de “democracia sustentável, Direitos Humanos e liberdades fundamentais” e, por essa razão, “a frequência do diálogo político entre a UE e o Azerbaijão também tinha diminuído”¹¹⁹.

Bielorrússia

A UE e a Bielorrússia assinaram um PCA (1995), que nunca chegou a ser ratificado pelos Estados-membros e ainda não foi acordado qualquer PA. A situação interna do país – desrespeito dos Direitos Humanos e liberdade fundamentais; presos políticos; dificuldade de implementação de um Estado de Direito – constrange a cooperação a nível ministerial e os desenvolvimentos a nível técnico, pelo que, dos poucos acordos que existem entre a UE e a Bielorrússia, nenhum deles foi realmente alcançado no âmbito da PEV. Apesar das tentativas de aproximação, por parte da UE, esta nunca foi uma prioridade da elite política da Bielorrússia, que orienta a sua política interna e externa, assente na relação com a Federação Russa.

Egipto

O Egipto adotou um PA com a UE, no âmbito da PEV, em 2007 (alargado até 2015), já depois de ter um AA (2004). As principais prioridades do plano¹²⁰ foram: intensificação do diálogo sobre questões securitárias, controlo de armamento e para a resolução do conflito no Médio Oriente; reforço da eficiência das instituições democráticas, do Estado de Direito e promover o respeito pelos Direitos Humanos e pelas liberdades fundamentais; apoio à liberalização económica de determinados setores (agricultura, pescas, serviços), à reforma do setor financeiro e reforço do setor privado, e ao estímulo da indústria; melhoria na cooperação para a redução da pobreza e para o desenvolvimento social; promoção da cooperação nas áreas da ciência, tecnologia e comunicação; reforço da cooperação em matéria de migração; melhoria da cooperação contra o crime organizado; intensificação de compromissos no setor dos

¹¹⁹ SWD(2015) 64 final – Joint Staff Working Document – Implementation of the European Neighbourhood Policy in Azerbaijan Progress in 2014 and recommendations for actions, 2015, p. 3

¹²⁰ Comissão Europeia – EU/Egypt Action Plan, 2007

transportes, energia e proteção do meio ambiente.

A instabilidade política iniciada com os protestos populares em 2011, no Egito, e o surgimento de grupos de milícias fundamentalistas têm contribuído para uma fraca implementação do PA. A maior preocupação da UE tem que ver com a não abolição da pena de morte e as constantes restrições às liberdades fundamentais.

Geórgia

A Geórgia assinou um PA em 2006, renovado em 2014, sob forma de Agenda de Associação, um mecanismo típico da Parceria Oriental no quadro da PEV, sobre a qual falaremos mais à frente. O país e a UE tinham um PCA (1999) e em 2016 entrou em vigor um novo AA.

O PA¹²¹ para a Geórgia assentou em 8 prioridades de atuação: (1) fortalecimento do Estado de Direito, através da reforma do sistema judicial, das instituições democráticas e respeito pelos Direitos Humanos e liberdades fundamentais; (2) melhoria do clima conducente ao investimento, através da luta contra a corrupção e da privatização transparente, assim como da aproximação com a legislação europeia; (3) encorajamento do desenvolvimento económico, da redução da pobreza, da proteção do meio ambiente, da coesão social e da convergência da legislação económica e dos procedimentos administrativos; (4) aumento na cooperação nos campos da Justiça, Liberdade, Segurança e da gestão de fronteiras; (5) aumento dos esforços no campo da cooperação regional; (6) promoção da resolução pacífica de conflitos internos, na Abecásia e Ossétia do Sul; (7) aumento da cooperação com a PESC; e (8) incremento dos compromissos no setor energético e dos transportes.

De uma forma geral, a Geórgia fez vários progressos nas reformas previstas no PA, tanto é que aprofundou a cooperação existente através de uma Agenda de Associação, que inclui o acesso a alguns setores do Mercado Único da UE. As áreas dos Direitos Humanos, das liberdades fundamentais, da luta contra a corrupção, e das leis anti discriminação foram algumas das reformas mais bem-sucedidas no país.

As regiões separatistas da Abecásia e da Ossétia do Sul são, contudo, um potencial limitador do aprofundamento das reformas no país, na visão da UE, que apoia a integridade territorial e soberana da Geórgia e apela a uma resolução pacífica. As parcerias assinadas entre os territórios secessionistas e a Federação Russa, também são um fator de preocupação para a

¹²¹ Comissão Europeia – *EU/Georgia Action Plan*, 2006

organização comunitária.

Israel

Israel é um importante parceiro económico da UE. Têm um AA (2000) e adotaram um PA em 2005¹²² (informalmente alargado até 2015), baseado nas seguintes prioridades: intensificação do diálogo político e da cooperação, particularmente para as questões relacionadas com a procura de uma resolução pacífica para o conflito israelo-palestiniano, com a luta contra o terrorismo e contra a proliferação de armas de destruição maciça, assim como com o respeito pelos Direitos Humanos, pelas culturas, religiões e a luta contra o anti-semitismo, o racismo e a xenofobia; aprofundamento da integração económica, através aproximação com a legislação europeia; fortalecimento da cooperação nas áreas das migrações, luta contra o crime organizado e judicial; promoção da cooperação energética, de transportes e das telecomunicações; fortalecimento da dimensão ambiental da cooperação UE-Israel; e fortalecimento da sociedade civil

A parceria com Israel é uma das “mais desenvolvidas da região”¹²³ e tem uma importante vertente dimensão comercial, económica e científica. No entanto, a UE entende que poucos progressos têm sido feitos para a resolução do conflito e considera que Israel pouco implementou as reformas necessárias para a defesa dos Direitos Humanos das minorias residentes nos territórios ocupados da Palestina.

Jordânia

A Jordânia negociou dois PA com a UE, no âmbito da PEV. Depois de um AA (2002), foi assinado um PA, em 2005, e outro em 2012/2013. O primeiro plano¹²⁴ orientava-se para as seguintes prioridades de ação: promoção da democracia, participação política, liberdade de expressão, transparência judicial e da igualdade de género; fortalecimento do diálogo para uma resolução do conflito israelo-palestiniano e para a luta contra o terrorismo; apoio ao investimento, à liberalização do comércio, indústria, agricultura e dos serviços; desenvolvimento dos procedimentos relacionados com a gestão dos fluxos migratórios e o controlo fronteiriço; apoio na implementação de uma estratégia de desenvolvimento sustentável e de combate à pobreza; maior desenvolvimento dos setores da energia, transportes e da

¹²² Comissão Europeia – *EU/Israel Action Plan*, 2005

¹²³ SWD(2015) 72 final – Joint Staff Working Document – “Implementation of the European Neighbourhood Policy in Israel Progress in 2014 and recommendations for actions”, 2015, p. 3

¹²⁴ Comissão Europeia – *EU/Jordan Action Plan*, 2005

sociedade de informação; e fortalecimento da cooperação científica e tecnológica.

O segundo PA¹²⁵ reforça o compromisso nas áreas prioritárias acima referidas. A Jordânia é um dos países que tem revelado mais interesses em continuar a aprofundar a sua cooperação através da PEV e, segundo a Comissão Europeia, tem apresentado “alguns progressos na implementação do PA”¹²⁶. A guerra na Síria e no Iraque tem, contudo, afetado um desenvolvimento mais sustentável dos acordos e das reformas na Jordânia, nomeadamente devido à chegada em massa de refugiados. A não resolução do conflito israelo-palestiniano também tem contribuído para dificuldades na reforma e desenvolvimento de determinadas matérias. A violação de Direitos Humanos e os poucos avanços na integração das mulheres na vida política e económica da Jordânia, são as questões que mais preocupam a UE.

Líbano

Mais um caso de um país que acordou dois PA com a UE. O primeiro foi em 2007 e o segundo em 2014. Para além disso, já tinha um AA, assinado em 2006. As principais reformas previstas no PA¹²⁷ de 2007 foram: reforço do diálogo nas áreas da democracia, participação política, liberdade de expressão, igualdade de género, proteção dos Direitos Humanos e das minorias, e capacidade / transparência judiciária; intensificação do diálogo político e da cooperação, particularmente para as questões relacionadas com a procura de uma resolução pacífica para o conflito israelo-palestiniano, com a luta contra o terrorismo e contra a proliferação de armas de destruição maciça; melhoria do sistema fiscal e da gestão de recursos públicos; apoio ao investimento, à liberalização do comércio, indústria, agricultura e dos serviços; desenvolvimento dos procedimentos relacionados com a gestão dos fluxos migratórios e o controlo fronteiriço; apoio na implementação de uma estratégia de desenvolvimento sustentável e da redução da pobreza; maior desenvolvimento dos setores da energia, transportes, recursos hídricos e da sociedade de informação; e fortalecimento da cooperação científica e tecnológica.

À semelhança da Jordânia também o Líbano tem sofrido com as consequências da guerra síria e iraquiana, particularmente com a instabilidade securitária na região e com a receção de refugiados em grande escala. A UE admite que os progressos no quadro da PEV foram

¹²⁵ Comissão Europeia – EU/Jordan ENP Action Plan, 2013

¹²⁶ SWD(2015) 67 final – Joint Staff Working Document – “Implementation of the European Neighbourhood Policy in Jordan Progress in 2014 and recommendations for actions”, 2015, p. 3

¹²⁷ Comissão Europeia – EU/Lebanon Action Plan, 2007

limitados, mas assume resultados positivos nas áreas dos Direitos Humanos, das liberdades fundamentais, comercial e, principalmente, na aplicação de uma “política de segurança bem-sucedida”¹²⁸, com vista à estabilidade e unidade do Líbano.

Líbia

O antes e o pós-Khadafi não criaram condições para que pudesse ser elaborado um PA, pelo que a relação entre a Líbia e a UE, no âmbito da PEV é praticamente inexistente. Em 2009 a Comissão Europeia esclarecia que estavam em cima da mesa, desde o final de 2008, “negociações sobre um Acordo de Enquadramento”¹²⁹, mas essas discussões foram suspensas em 2011. Instabilidade política, conflitos armados e o facto de existirem vários governos que se consideram legítimos não ajuda a prever um acordo a curto prazo, no quadro da PEV.

Marrocos

Marrocos é um dos principais parceiros da UE, através da PEV, e seguramente o caso mais bem-sucedido dentro dos vizinhos da região mediterrânica. Já com um AA (2000), a UE e aquele país adotaram um PA em 2005 e outro ainda em 2013. Marrocos é visto pela organização comunitária como um país que detém o “estatuto avançado”¹³⁰ de cooperação.

O PA¹³¹ de 2005 previa as seguintes áreas de atuação prioritárias: prosseguimento de reformas legislativas e aplicação das normas internacionais de Direitos Humanos; incremento do diálogo político em matérias da PESC e da PESD e na cooperação para combater o terrorismo; apoio à liberalização comercial dos serviços; desenvolvimento de clima conducente ao investimento estrangeiro, ao crescimento e ao desenvolvimento sustentável; aumento da cooperação em matéria social, para reduzir a pobreza e criar postos de trabalho; apoio à educação, investigação científica e tecnologias de informação; fortalecimento da gestão dos fluxos migratórios; desenvolvimento do setor de transportes; e desenvolvimento do setor energético.

A corrupção ainda é um problema em Marrocos, na visão da UE, mas o país tem feito inúmeros progressos na aplicação dos PA, particularmente nas áreas dos Direitos Humanos, das

¹²⁸ SWD(2015)68 final – Joint Staff Working Document – “Implementation of the European Neighbourhood Policy in Lebanon Progress in 2014 and recommendations for actions”, 2015, p. 3

¹²⁹ COM(2009)188/3 – Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – “Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2008”, 2009, p. 7

¹³⁰ SWD(2015) 70 final – Document de Travail Conjoint des Services – “Mise en oeuvre de la politique européenne de voisinage au Maroc Progrès réalisés en 2014 et actions à mettre en oeuvre” – 2015, p. 2

¹³¹ Comissão Europeia – EU/Morocco Action Plan, 2005

liberdades fundamentais, da reforma judicial e das políticas migratórias. Tal como referido, Marrocos é um dos casos de maior sucesso da PEV e uma das bandeiras da UE para a promoção da política. O país também beneficiado de algum alheamento por parte da União, no que respeita ao conflito do Sahara Ocidental.

Moldova

A República da Moldova é, a par da Ucrânia, o caso de maior sucesso das parcerias aprofundadas através da PEV. Em cima do PCA (1998) previamente existente, a UE e a Moldova acordaram um PA, em 2005 e um AA, que entrou em vigor em 2016, com compromissos maioritariamente comerciais.

As áreas a desenvolver no âmbito do PA¹³² eram as seguintes: conjugação de esforços para uma resolução pacífica para o conflito da Transnístria; fortalecimento das instituições democráticas, do Estado de Direito e das eleições livres e justas; garantia do respeito pela liberdade de expressão e de imprensa; reforço da capacitação judicial e administrativa; apoio na implementação de medidas com vista à redução da pobreza, ao reforço do setor privado e à sustentabilidade fiscal; melhoria do clima conducente ao investimento, através de reformas estruturais, baseadas em condições comerciais não corruptas, não discriminatórias, transparentes e estáveis; fortalecimento do sistema de gestão de fronteiras, em todas as regiões do país, e dos fluxos migratórios; garantia de controlo efetivo sobre a origem dos bens moldavos transacionados com a UE; e aceleração dos esforços na luta contra o crime organizado e o tráfico de seres humanos.

O país tem tido uma implementação positiva daquilo que foi definido nos PA, nomeadamente em relação ao reforço da democracia e ao respeito pelas liberdades fundamentais. A UE espera que as fragilidades do sistema financeiro moldavo possam ser reforçadas através das reformas pactuadas para a assinatura do AA.

Apesar de a Moldova ser um dos países mais integrados da PEV, os poucos progressos em relação à Transnístria e ao conflito regional continuam a ser um problema para o desenvolvimento sustentável de uma política mais cooperativa e aprofundada.

Palestina

Não se tratando de um Estado reconhecido internacionalmente, o Território Ocupado da

¹³² Comissão Europeia – EU/Moldova Action Plan, 2005

Palestina tem na UE um apoiante de peso para essa meta. Assim, depois de vários acordos entre as duas entidades (o último em 1997, antes da PEV), um PA foi assinado em 2005 (alargado em 2011), no âmbito da PEV, que tinha como objetivo prioritário o apoio europeu à criação de efetiva de um Estado.

No total foram definidas, no PA¹³³, 9 áreas prioritárias: (1) aumento dos esforços para a resolução do conflito israelo-palestiniano e para a instituição de um Estado palestino soberano; (2) aprofundamento de relações bilaterais para a preparação de um AA com futuro Estado; (3) apoio na fundação de uma entidade política democrática, com instituições responsáveis, assente no respeito pelos Direitos Humanos e com vista um Estado de Direito; (4) alcance de consolidação fiscal e desenvolvimento económico sustentável; (5) aprofundamento de esforços para a redução da pobreza e a exclusão social; (6) ajuda na gestão e acesso territorial, particularmente a reservas naturais; (7) promoção da qualidade da educação, pesquisa e inovação, e da sociedade de informação; (8) apoio dos direitos dos palestinianos na zona Este de Jerusalém; e (9) encorajamento dos esforços para o desenvolvimento da Área C, definida pelos Acordos de Oslo.

As particularidades deste PA pressupõem que o sucesso na implementação do mesmo esteja dependente dos avanços e recuos de um dos mais complexos conflitos dos nossos tempos. Desse ponto de vista e tendo em conta a continuação dos episódios de hostilidade e de conflito armado na região e a inexistência de uma resolução a curto prazo, a Comissão entende que a Palestina fez “progressos limitados na implementação do PA da PEV”¹³⁴, notando algumas evoluções, contudo, nas áreas policiais, de impostos e da saúde. Mas as violações constantes de Direitos Humanos na região são vistas pela UE como um entrave demasiado evidente às reformas.

Síria

A Síria é mais um caso de insucesso da PEV. As negociações para um AA foram completadas em 2004, mas o compromisso nunca foi assinado formalmente. Divergências profundas com o presidente Bashar al-Assad, uma brutal guerra civil e o controlo de território por parte do grupo terrorista autodenominado Estado Islâmico e de outros grupos rebeldes – que resultaram numa das maiores crises humanitárias dos últimos tempos – são razões mais do que

¹³³ Comissão Europeia – European Union – Palestinian Authority Action Plan – Political Chapeau, 2005

¹³⁴ SWD(2015) 71 – Joint Staff Working Document – “Implementation of the European Neighbourhood Policy in Palestine Progress in 2014 and recommendations for actions”, 2015, p. 3

suficientes para o insucesso de um qualquer acordo no quadro da PEV.

Tunísia

Depois de Marrocos, a Tunísia é o caso mais bem-sucedido de uma parceria aprofundada através da PEV. O país e a UE têm um AA (1998), acordaram um PA em 2005 e estenderam-no, com vista à criação de uma “Parceira Privilegiada”¹³⁵.

O PA¹³⁶ incluiu as seguintes áreas de ação prioritárias: consolidação de reformas com vista ao reforço da democracia e do Estado de Direito; reforço do diálogo político e da cooperação sobre o respeito pelos Direitos Humanos, a política externa e de segurança e o combate ao terrorismo; reforço das condições para o crescimento, o desenvolvimento de empresas competitivas e empreendedoras, o desenvolvimento sustentável e a atração do investimento estrangeiro, crescimento; desenvolvimento da investigação científica, da educação e do conhecimento; aumento da cooperação em questões laborais e sociais, através da convergência da legislação e procedimentos técnico-administrativos tunisinos na linha das leis e procedimentos europeus; aceleração de negociações de comércio de livre de bens e serviços; desenvolvimento do setor dos transportes; apoio na integração gradual dos países da região no mercado energético interno da UE; controlo eficiente dos fluxos migratórios e incremento da facilitação do movimento de pessoas.

A transição constitucional de 2011 provou ser um acelerador importante do aprofundamento das disposições no PA e, nesse sentido, tem contribuído para uma parceria que sempre foi bem-sucedida. O destaque vai para a democratização das instituições, reforçadas com um processo eleitoral de sucesso. Para além disso, a UE entende que têm sido feito progressos consideráveis em matérias económicas e financeiras.

Os ataques terroristas em 2015 e a situação instável na vizinha Líbia, estão a contribuir, no entanto, para a desaceleração de algumas reformas acordadas.

Ucrânia

É um exemplo único no quadro da PEV, uma vez que consegue ser o caso de maior aprofundamento de parcerias, mas também aquele cujas negociações provocaram mais impacto a nível interno, de um ponto de vista negativo.

¹³⁵ SWD(2015) 77 – Joint Staff Working Document – “Implementation of the European Neighbourhood Policy Statistics”, 2015, p. 32

¹³⁶ Comissão Europeia – EU/Tunisia Action Plan, 2005

A Ucrânia e a UE tinham um PCA (1998) e negociaram, entre 2007 e 2014 um ambicioso AA/Agenda de Associação. A sua versão final foi rejeitada pelo presidente Viktor Yanukovich e, após a deposição deste, foi ratificada por Arseniy Yatseniuk e Petro Poroshenko, primeiro-ministro e presidente ucranianos, respetivamente. Algumas disposições do AA não estão em vigor, devido à falta de ratificação de todos os Estados-membros – nomeadamente os Países Baixos – em particular as referentes ao acesso da Ucrânia a determinados setores do Mercado Único da UE.

O primeiro passo rumo a uma relação muito singular foi dado em 2005, com a entrada em vigor de um PA¹³⁷, revisto e aprofundado nos anos seguintes. As áreas prioritárias de reforma para a Ucrânia, previstas no PA, mostravam uma tendência claramente mais securitária, quando em comparação com outros PA, no quadro da PEV. Eram então as seguintes: fortalecimento da estabilidade e eficiência das instituições democráticas e do Estado de Direito; garantia de eleições livres e justas; garantia de respeito pela liberdade de expressão e de imprensa; desenvolvimento de consultas regulares entre UE-Ucrânia em matérias de gestão de crises; reforço da cooperação no campo do desarmamento e não proliferação; reforço na cooperação securitária regional, no sentido da resolução do conflito na Transnístria; apoio no acesso à Organização Mundial de Comércio; apoio na remoção gradual das restrições e barreiras alfandegárias; melhoria do clima conducente ao investimento, baseado na não discriminação, na transparência, na estabilidade, na simplificação dos procedimentos administrativos e na luta contra a corrupção; reforma fiscal; estabelecimento de um diálogo construtivo para a facilitação de vistos; apoio à aproximação gradual da Ucrânia à legislação, às normas e aos padrões da UE; encorajamento ao diálogo relacionado com questões de emprego e de não discriminação de trabalhadores; e implementação do memorando de entendimento para o encerramento da central nuclear de Chernobyl.

Tal como referido – e visível através das propostas de reforma do PA de 2005 – a parceria entre a UE e a Ucrânia, através da PEV, é a mais desenvolvida e aprofundada de todas. No entanto, a implementação dos acordos foi a mais problemática, uma vez que resultou, em última instância, na queda do presidente Yanukovich e na revolução Euromaidan de 2013/2014, motivadas pela rejeição, por parte daquele, do AA com a UE.

O acordo acabou por ser ratificado, mais tarde, pelos recém-eleitos líderes políticos

¹³⁷ Comissão Europeia – EU/Ukraine Action Plan, 2005

ucranianos, mas o alcance do AA é sempre limitado, tendo em conta a erupção da guerra civil no país, a perda de controlo de grande parte do Leste ucraniano e a anexação russa dos territórios da Crimeia e de Sebastopol. Situações que tornam complicada uma leitura e avaliação corretas da PEV, e dos seus resultados, na Ucrânia.

Como em nenhum outro Estado parceiro, a aproximação do país à UE, através da PEV, espoletou um conjunto de episódios que alteraram as dinâmicas securitárias na região e que deverão ser tidos em conta, na avaliação daquela política, enquanto mecanismo de garantia de segurança regional, e da UE, enquanto *security provider*.

As parcerias regionais

Aquando da sua formulação e criação, a PEV esteve sempre orientada no sentido de ser uma política direcionada para unidades políticas individuais. Os pilares onde aquela assenta – a co-responsabilização e a diferenciação – constataam isso mesmo: um plano de reformas para cada Estado, consoante as necessidades e os interesses desse mesmo Estado na sua relação com a UE e vice-versa.

Mas à medida que a PEV foi sendo aprofundada e a cooperação entre os parceiros e a UE foi sendo desenvolvida, houve a vontade (mais do que a necessidade) de tornar a política uma pouco mais abrangente e mais focada em blocos regionais. Esta vontade acabou por resultar em três parcerias regionais estratégicas, com alcances e origens variadas, com o objetivo de complementar os acordos bilaterais. São elas a União para o Mediterrâneo, a Sinergia do Mar Negro e a Parceria Oriental.

União para o Mediterrâneo

A parceria euro-mediterrânica não é exclusiva da PEV, nem foi criada através daquela, antes reforçada. As origens desta vêm de 1995, do chamado Processo de Barcelona, com objetivo de alcançar a paz, estabilidade e segurança na região do Mar Mediterrâneo.

Em 2008, e depois da criação de acordos, no quadro da PEV, com alguns dos seus membros, a parceria foi relançada, com um objetivo central de promoção de integração económica de 15 Estados da região, vizinhos da UE, mas também da cooperação nas áreas do meio ambiente, energia, saúde, migrações, educação e políticas sociais.

A União para o Mediterrâneo conta com um total de 43 países: os 28 Estados-membros da UE e tais 15 vizinhos: Albânia, Argélia, Bósnia-Herzegovina, Egito, Israel, Jordânia,

Líbano, Mauritânia, Mónaco, Montenegro, Marrocos, Palestina, Síria, Tunísia e Turquia.

A oficialização desta parceria ocorreu em 2008, em Paris, e estabelecia, então, “um novo impulso para o Processo de Barcelona em, pelo menos, três dimensões”¹³⁸: (1) aperfeiçoamento do nível político do relacionamento da UE com os parceiros; (2) incremento da co-responsabilidade nas relações multilaterais; e (3) concretização das relações através de projetos regionais e sub-regionais, relevantes para os cidadãos da região. Para além disso, foram recuperados as áreas de cooperação do anterior enquadramento: diálogo político; cooperação económica e comércio livre; e diálogo humano, social e cultural.

Segundo a declaração de Paris, a União para o Mediterrâneo deveria ser “complementar às relações bilaterais da UE” com os Estados em causa, nomeadamente os “PA da PEV”¹³⁹ e os AA.

Sinergia Mar Negro

Esta parceria resultou de uma conferência realizada em 2008, em Kiev, organizada após o alargamento da UE, com a entrada de dois novos membros, da região do Mar Negro, com vista ao incremento da cooperação naquela área do globo. A sua proposta foi feita pela Comissão e baseava-se na “oportunidades e desafios significativos na área (...) que requeriam [uma] ação coordenada a nível regional”¹⁴⁰

Os Estados identificados pela UE como integrantes da parceira eram os seguintes: Grécia, Bulgária, Roménia, Moldova, Ucrânia, Rússia, Geórgia, Arménia, Azerbaijão e Turquia. Na comunicação da Comissão europeia, foram identificadas 13 áreas passíveis de cooperação: (1) democracia, respeito pelos Direitos Humanos e boa governação; (2) gestão de fronteiras e aperfeiçoamento securitário; (3) “conflitos congelados” (Transnístria, Abecásia, Ossétia do Sul e Nagorno-Karabakh); (4) energia; (5) transportes; (6) meio ambiente; (7) políticas marítimas; (8) pesca; (9) comércio; (10) investigação e redes de educação; (11) ciência e tecnologia; (12) emprego e políticas sociais; e (13) desenvolvimento regional.

A declaração conjunta¹⁴¹ de Kiev defendia que uma maior cooperação resultaria num reforço das reformas democráticas e económicas, no apoio à estabilidade e promoção do

¹³⁸ Final declaration – “Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean”, 2008, p. 13

¹³⁹ Final declaration – “Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean”, 2008, p. 13

¹⁴⁰ COM(2007)160 – Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – “Black Sea Synergy – A New Regional Cooperation Initiative”, 2007, p. 2

¹⁴¹ Joint Statement of the Ministers of Foreign Affairs of the countries of the European Union and of the wider Black Sea area, 2008

desenvolvimento, na facilitação de projetos em áreas de interesse comum, no surgimento de oportunidade e desafios através de ações regionais coordenadas e no encorajamento de resoluções pacíficas para os conflitos na região.

Uma revisão da Sinergia do Mar Negro foi proposta pela Comissão em 2015, no rescaldo da anexação da Crimeia, por parte da Rússia. No documento foram identificadas as “lições aprendidas”¹⁴² com os primeiros anos da parceria e propuseram-se novos desenvolvimentos, tendo em conta as dificuldades inerentes à implementação de um programa de parceria, num “contexto geopolítico complexo”¹⁴³.

Parceria Oriental

A criação de uma parceria na região oriental europeia, no âmbito da PEV, foi proposta, pela primeira vez, pelo Conselho Europeu de junho de 2008 – que convidou a Comissão Europeia a recomendar um plano para esse fim – com base na necessidade de uma “abordagem diferenciada que respeite o caráter da PEV enquanto enquadramento político único e coerente”¹⁴⁴.

A proposta Comissão foi baseada, então, no argumento de que o “flanco oriental da UE” tinha sofrido “mudanças radicais”¹⁴⁵ nos últimos 15 anos, motivados essencialmente pelo alargamento que trouxe uma maior proximidade geográfica. Para além do alargamento e dos anteriores AA e PCA assinados com a Arménia, o Azerbaijão, a Bielorrússia, a Geórgia, a Moldova e a Ucrânia, a Comissão acredita que as reformas da PEV aproximaram economicamente e politicamente estes países da União. Assim, tendo em conta o “interesse vital [da UE] em ver estabilidade, melhor governação e desenvolvimento económico nas suas fronteiras orientais” e a “responsabilidade acrescida”¹⁴⁶, perante os seus parceiros, de os ajudar a “encarar os desafios económicos e políticos”, a Comissão propôs a criação da Parceria Oriental (EaP).

Segundo as recomendações da Comissão, a EaP basear-se-ia em “compromissos mútuos com o Estado de Direito, a boa governação, o respeito pelos Direitos Humanos, o respeito e a proteção das minorias, e os princípios da economia de mercado e do desenvolvimento

¹⁴² SWD(2015)6 – Joint Staff Working Document – “Black Sea Synergy: review of a regional cooperation initiative”, 2015, p. 9

¹⁴³ *Idem*, p. 11

¹⁴⁴ COM(2008)823 – Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - “Eastern Partnership”, 2008, p. 2

¹⁴⁵ *Idem*, p. 2

¹⁴⁶ *Idem*, p. 2

sustentável”¹⁴⁷.

Uma vez que, como referimos, a PEV foi criada com o objetivo de ser uma política de âmbito bilateral, a EaP não pretende afastar-se dessa vertente. Neste sentido, a Comissão identifica dois níveis para a nova parceria: um bilateral e outro multilateral. O nível bilateral pressupunha: a melhoria das relações contratuais entre a UE e cada parceiro, com a criação de AA e acordos de comércio livre; a liberalização progressiva da emissão de vistos; o incremento da cooperação em matéria de segurança energética; o apoio a políticas sociais e económicas orientadas para a redução de disparidades entre cada parceiro; e a criação de um programa de melhoramento da capacidade de levar a cabo as reformas necessárias. Quanto ao nível multilateral – a núcleo da EaP – tinha em vista a criação de um enquadramento para melhorar a resposta aos desafios comuns, que conseguisse atrair doações em vários setores, assente em 4 plataformas: (1) democracia, boa governação e estabilidade; (2) integração económica e convergência com as políticas europeias; (3) segurança energética; e (4) contactos entre as populações.

A EaP foi oficializada em 2009, em Praga.

III – Implementação da Política Europeia de Vizinhança

Entre 2004 e 2010

Tomando em consideração o período cronológico a que se destina esta investigação, optámos por dividir a implementação da PEV em dois ciclos: entre os anos 2004 e 2010; e entre os anos 2011 e 2015. Tal opção deveu-se à redefinição das prioridades e à consequente remodelação da política, a partir de 2011, em consequência de uma série de fatores – dificuldade de aprofundamento dos acordos da PEV; conflitos regionais; crise financeira mundial e europeia; a entrada em vigor do Tratado de Lisboa; etc. – que serão aclarados nos parágrafos seguintes.

O entusiasmo inicial

Quando pensada em 2003 e oficializada em 2004, a PEV era representativa de um período caracterizado por um certo entusiasmo, no quadro da UE, decorrente da decisão histórica do alargamento ao Leste europeu. Ciente de que o aumento da UE colocava novos desafios

¹⁴⁷ *Idem*, p. 3

securitários para os seus Estados-membros, a Comissão Europeia entendeu dar início, o mais cedo possível, a uma política pacífica de cooperação com os seus novos e antigos vizinhos, num claro aproveitamento do fato de existir àquela data, na Europa, um clima de tensão relativamente ténue.

O primeiro passo a ser tomado, após o lançamento formal da PEV, foi o da negociação e entrada rápida em vigor de um PA para cada parceiro, numa intenção de demonstração de força da nova política. Em 2005 foram assinados PA com 7 países: Israel, Jordânia, Marrocos, Moldova, Palestina, Tunísia e Ucrânia. No ano seguinte foram estabelecidos mais 3, com a Arménia, o Azerbaijão e a Geórgia, e em 2007 outros dois, com o Egipto e o Líbano. Dos 17 países previstos na proposta da criação da PEV, a Rússia acabou por não fazer parte da mesma, em consequência da assinatura de uma parceria estratégica, independente. Quanto à Argélia, à Bielorrússia, à Líbia e à Síria, não chegaram a acordo com a UE para a implementação de um PA, nos primeiros anos da política, pelas razões referidas anteriormente.

Os anos iniciais de implementação da PEV gozaram, então, do frenesim típico, na nossa visão, de um projeto inovador. Nesse sentido, era espectável o surgimento em catadupa de ideias, propostas, planos e primeiros acordos, que servissem, essencialmente, como motor de arranque, para que a engrenagem da nova política começasse a rolar o mais rapidamente possível. A assinatura dos PA, nos primeiros três anos da PEV, constatou isso mesmo.

As negociações para os PA serviram, também, para que a UE pudesse perceber quais as prioridades e expectativas dos países parceiros, através da PEV. Numa comunicação à Comissão, em 2005, o Comissário Ferrero-Waldner enunciava as seguintes¹⁴⁸: desenvolvimento económico e social; cooperação e liberalização do comércio, nas áreas da agricultura, indústria e serviços; cooperação em questões de liberdade, segurança e justiça; reforma e modernização judiciária; cooperação em matéria de ameaças securitárias comuns; cooperação nos sectores dos transportes, energia, tecnologia de informação e policiamento marítimo; proteção ambiental; e reforço dos laços humanos, sociais, académicos e culturais.

Uma vez estabelecidas as fundações da PEV, o próximo passo passava tanto pela continuação das negociações com os países que ainda não tinham acordado um PA, como pela rapidez com que os parceiros davam início às reformas sugeridas nos seus planos individuais. Uma situação que, depois da iniciativa entusiasmante da UE, colocou a organização comunitária

¹⁴⁸ SEC(2005)1521 – Communication to the Commission – Implementing and promoting the European Neighbourhood Policy

numa posição mais expectante e menos interventiva.

A sombra dos conflitos regionais

Numa comunicação¹⁴⁹ destinada à avaliação da implementação dos primeiros 18 meses da PEV, a Comissão Europeia mostrava-se satisfeita, realçando a importância dos 11 PA alcançados, dos progressos da maioria dos parceiros e da criação, para 2007-2013, do mecanismo de financiamento, o ENPI.

Uma das curiosidades da referida comunicação tinha que ver com a necessidade, na introdução do documento, de esclarecer que a PEV permanecia “distinta do processo de alargamento da UE”¹⁵⁰, pelo que, aquela política, não carregava consigo qualquer prospeção de adesão futura dos países parceiros. Uma disposição que, cremos, destinava-se a cortar pela raiz qualquer motivo que pudesse espoletar a desconfiança da Rússia e dos seus aliados, alguns deles parceiros e, por um lado, também mostrava que a UE, depois do maior alargamento da sua história, não estava disposta a criar expectativas aos seus parceiros, nesse sentido.

No final desse ano de 2006 e com o início da implementação da maioria dos PA, a Comissão fazia um apanhado dos pontos fortes e das fraquezas da PEV. Como virtudes, eram apontadas a integração, em todas as áreas, a responsabilidade conjunta, os objetivos e as medidas concretas, e melhor utilização de meios e fundos. Já como principais dificuldades iniciais encontradas, no âmbito das reformas requisitadas pela PEV, a Comissão referia o comércio e integração económica, a mobilidade e migração, e os conflitos regionais.

Estes conflitos regionais, muitos deles com vários anos de duração, e a instabilidade verificada no Sul do Cáucaso e no Médio Oriente, começaram a preocupar a UE, uma vez que ameaçavam tornar a assimilação das reformas previstas nos PA mais demorada e punham um travão no ímpeto inicial da PEV. Neste sentido, a Comissão alertava para a necessidade de cooperação com outros parceiros, fora da PEV, com vista a uma “coexistência pacífica”, lembrando que os “problemas” não eram só dos vizinhos da UE, mas de todos, e que uma má abordagem de todos os envolvidos acarretava o risco de “imigração ilegal, degradação ambiental e terrorismo” para dentro do espaço comunitário¹⁵¹.

¹⁴⁹ COM(2006)726 – Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – “On Strengthening the European Neighbourhood Policy, 2006

¹⁵⁰ COM(2006)726 – *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament* – “On Strengthening the European Neighbourhood Policy, 2006, p. 2

¹⁵¹ *Idem*, 2006, p. 2

Este pedido de cooperação de outros parceiros, fora da PEV, deve ser entendido, na nossa opinião, como uma chamada de atenção à Federação Russa. Tanto é que, aquando da proposta de uma solução para a gestão dos conflitos regionais, através do “reforço da cooperação política” no quadro da PEV, a Comissão falava na “necessidade, que é do interesse de todas as partes, de envolver a Rússia numa cooperação mais estreita na prevenção de conflitos e no potenciamento de estabilidade na Europa de Leste e no Sul do Cáucaso”¹⁵².

Para a Comissão, estes deviam, então, ser alguns dos pontos-chave para uma melhor cooperação política entre todos os atores: o papel mais ativo da UE em esforços de resolução de conflitos regionais e multilaterais, incluindo a participação em operações (civis e militares) de manutenção de paz; a possibilidade de alinhamento dos parceiros da PEV com as Declarações da PESC; a intensificação da cooperação parlamentar; e o fortalecimento da presença diplomática da UE em todos os parceiros da PEV.

No início de 2008, a Comissão Europeia procurou fazer um balanço dos desenvolvimentos da PEV, no período decorrente entre novembro de 2006 e abril daquele ano. Contrariamente aos textos e comunicações anteriores, onde se destacava a necessidade generalizada da aplicação posterior de planos e princípios, a COM(2008)164¹⁵³ era um texto mais esquematizado, bastante pragmático e fazia um balanço relativamente sóbrio.

Quanto às relações contratuais com cada parceiro, o destaque dado pela Comissão ia para a adoção dos PA com a Arménia (2006), Azerbaijão (2006), Geórgia (2006), Líbano (2007) e Egipto (2007), num total de 12 países que “escolheram desenvolver as suas relações com a UE, e que utilizaram esta ferramenta para acompanhar reformas internas e reforçar cooperação bilateral e regional”¹⁵⁴. Dizia ainda a Comissão que os PA mais avançados, até à data, eram os da Ucrânia, da Moldova e de Israel. Relativamente às razões pelas quais não tinham avanços nas parcerias com a Bielorrússia, a Líbia e a Síria, o texto referia a falta de medidas concretas de democratização, de respeito pelos Direitos Humanos e de construção de um Estado de Direito, por parte das autoridades e governos desses países. E com a Argélia, prosseguiram as negociações para um PA.

¹⁵² COM(2006)726 – Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – “On Strengthening the European Neighbourhood Policy, 2006, p. 2

¹⁵³ *Idem*, 2008

¹⁵⁴ *Idem*, p. 3

O reforço da Estratégia Europeia de Segurança

Os impedimentos no desenvolvimento de princípios de cooperação, com vista à resolução dos conflitos regionais que envolviam os parceiros da PEV e a própria dificuldade em incutir aos países a necessidade de aceleração das reformas previstas no PA, direcionadas para esse âmbito, eram, cada vez mais, um entrave importante ao aprofundamento da política de vizinhança e, principalmente, à busca pelo fim último daquela, a estabilidade e a segurança nas fronteiras da UE.

Esta preocupação da UE aparece bem explícita no relatório¹⁵⁵ de dezembro de 2008, sobre a implementação da ESS. Segundo o EUC, autor do documento, a UE carregava consigo, naquele período, “maiores responsabilidades do que em qualquer outro momento da sua história”, no seu papel de “âncora de estabilidade”¹⁵⁶. Uma vez mais, a “mudança” no mapa europeu, provocada pelo alargamento da UE, em 2004, “um condutor poderoso de estabilidade, paz e reformas”¹⁵⁷, era o ponto de partida para a avaliação do que se fez e a redefinição do que se quer fazer, no âmbito da ESS.

Assumindo que a “Europa tem interesses securitários para além da sua vizinhança imediata”¹⁵⁸, o EUC vinha constatar a importância da PEV na prossecução desses mesmos interesses. O relatório demonstrava que aquela política tinha reunido esforços, através de compromissos bilaterais, para se envolver na discussão para a resolução dos processos geradores de instabilidade securitária, como os “conflitos congelados” da Abecásia, Ossétia do Sul e Transnístria, a falta de reformas políticas e a emigração ilegal do Sul do Mediterrâneo, a situação de insegurança do Médio Oriente ou a posição “preocupante” do Irão.

Esta visão, de que a insegurança fora da UE trazia insegurança para dentro da mesma, pedia, segundo os autores do documento, que a Europa fosse mais eficaz e mais capaz, através dos seus meios políticos, diplomáticos, humanitários, de desenvolvimento, económicos, comerciais e de gestão de crises, focados em prevenir ameaças, “construir processos de paz e reduzir a pobreza”¹⁵⁹.

Neste exercício de avaliação da ESS, o destaque vai, na nossa opinião, para o

¹⁵⁵ European Union Council – Report on the Implementation of the European Security Strategy – “*Providing Security in a Changing World*”, 2008

¹⁵⁶ *Idem*, p. 1

¹⁵⁷ *Idem*, p. 6

¹⁵⁸ *Idem*, p. 7

¹⁵⁹ *Idem*, p. 9

desconforto em relação a determinados atores regionais, particularmente a Federação Russa. Tal como começava a ser visível nos relatórios sobre a implementação da PEV, esta posição era significativamente palpável neste documento. De acordo com o texto, as divergências eram crescentes e tinham que ver com diferentes entendimentos sobre “responsabilidade” e “prossecução da paz”. O EUC assumia que as relações UE-Rússia se “deterioraram devido ao conflito com a Geórgia” (agosto de 2008), e esperava que Moscovo “honrasse os seus compromissos no sentido de restaurar a confiança necessária”¹⁶⁰.

O relatório esclarecia ainda que não tinha como objetivo “substituir a ESS, mas reforçá-la”. De qualquer forma procedia a uma reavaliação das principais ameaças e desafios em matéria de segurança e estabelecia as seguintes: a proliferação de armas de destruição maciça; o terrorismo e o crime organizado; a segurança energética; e as alterações climáticas.

2008: Um ano marcante

Depois de dois ou três anos de entusiasmo e aprofundamento das parcerias, o ano de 2008 foi demasiado doloroso para a PEV. Por várias razões. Em primeiro lugar, devido à crise financeira global, que atingiu duramente a UE e os países parceiros – particularmente a Moldova e a Ucrânia –, que obrigava a cortar nos gastos e que fez com que os governos se centrassem na política interna. Em segundo lugar, porque rebentaram dois conflitos armados, envolvendo parceiros da PEV: a guerra entre a Rússia e a Geórgia, em agosto, que abrangeram as regiões separatistas nas da Abecásia e da Ossétia do Sul; e mais uma intervenção militar de Israel em Gaza, em dezembro. Finalmente, uma disputa que envolveu, novamente, a Federação Russa, desta vez com a Ucrânia, no final do ano, e que resultou na suspensão do abastecimento temporário de gás, do primeiro ao segundo, no dia 1 de janeiro de 2009.

Todos estes episódios justificam, pois, o título escolhido pela Comissão Europeia, para a introdução do documento sobre a implementação da PEV em 2008: “Um ano de crises”¹⁶¹. Naquela comunicação o tom era bastante mais pessimista, quando comparado com os primeiros documentos de estratégia da política de vizinhança. Depois do título negro, a primeira frase, pragmática, dizia que “2008 foi um ano difícil para a implementação da PEV”¹⁶². Um contexto “desfavorável” que, na visão da Comissão, “sublinhava a necessidade para um apoio mais ativo

¹⁶⁰ European Union Council – Report on the Implementation of the European Security Strategy – “Providing Security in a Changing World”, 2008, p. 10

¹⁶¹ COM(2009)188/3 – Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – “Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2008”, 2009, p. 2

¹⁶² *Idem*, 2009, p. 2

(...) da UE à sua vizinhança, para a promoção de prosperidade, estabilidade e segurança”¹⁶³.

O ano de 2008 foi, ainda assim, um ano marcante para a PEV, também de um ponto positivo, uma vez que viu nascer duas novas iniciativas multilaterais, já referidas: a União para o Mediterrâneo e a Sinergia do Mar Negro. E no mesmo ano foram lançadas as raízes para a proposta de criação da futura Parceria Oriental (2009).

O balanço e a necessidade de remodelação

Cinco anos após a sua criação, a PEV apresentava sinais de estagnação. Em jeito de balanço dos anos 2004-2009 daquela política, a Comissão chegava à conclusão de que, apesar de compreender o “contexto difícil”, a verdade é que a elaboração de legislação e de políticas, no âmbito das reformas dos PA, carecia, em muitos casos, de um acompanhamento de “implementação efetiva”¹⁶⁴ por parte dos parceiros.

Ao passar a depender, em demasia, da vontade e da capacidade dos Estados a si comprometidos, para manter o ritmo de aprofundamento, a PEV ameaçava ficar atascada pela falta de eficiência das reformas internas, previstas nos acordos. Daí que a Comissão, ao avaliar os primeiros anos da política, tenha focado o seu discurso no pilar da co-responsabilização e insistido na necessidade de mais compromisso, por parte dos parceiros, para que a UE também pudesse oferecer mais.

Avaliando os cinco anos de implementação da PEV, a Comissão Europeia elencava, em 2010, as áreas e sectores onde era imprescindível que os parceiros continuassem a investir e a reformar. No que toca às práticas de boa governação, a UE entendia que, apesar de alguns progressos em matéria de Direitos Humanos, liberdades fundamentais, eleições, reformas judiciais e administrativas e luta contra a corrupção, a implementação dos acordos e dos protocolos assinados continuava aquém do esperado. Uma realidade que dificultava a estabilidade política e o crescimento económico.

Quanto aos conflitos prolongados, a Comissão lembrava que a não-resolução daqueles “na vizinhança continuavam a impedir o desenvolvimento dos países parceiros e representavam riscos para a (...) segurança da UE”¹⁶⁵, pelo que saudava as missões criadas na Ucrânia, na Moldova e na Geórgia, no âmbito da PESC, e pedia um empenho verdadeiros aos Estados

¹⁶³ *Idem*, 2009, p. 2

¹⁶⁴ COM(2010)207 – Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – “*Taking stock of the European Neighbourhood Policy*”, 2010, p. 14

¹⁶⁵ *Idem*, p. 4

envolvidos, na procura de soluções pacíficas.

A promoção da mobilidade de Estados parceiros para os Estados-membros da UE foi uma matéria que apresentou progressos entre 2004 e 2009, na visão da Comissão, mas que ainda podia ser reforçada. Nomeadamente através da facilitação da emissão de vistos, uma medida que ainda não havia sido negociada com a Arménia, o Azerbaijão e a Bielorrússia.

A integração económica foi, provavelmente, o campo que apresentou resultados mais positivos, no quadro da PEV, ou não fosse o acesso privilegiado ao Mercado Único uma das promessas mais apetecíveis da UE. A Comissão Europeia entendia que a abertura daquele aos parceiros trouxe benefícios a ambas as partes e congratulava-se com possibilidade de uma maior “capitalização na atração de um ambiente regulador partilhado”¹⁶⁶. Mas lembrava também a necessidade de mais medidas para a promoção de um “ambiente amigável para o investimento”¹⁶⁷.

Noutras áreas, como a prossecução de políticas sociais, a responsabilização pelo meio ambiente, a resposta às alterações climáticas e o investimento na energia sustentável, a Comissão lembrava, uma vez mais, da imprescindibilidade de implementação efetiva da legislação e das reformas adotadas.

Finalmente, a Comissão destacava o nascimento e os progressos verificados nas três iniciativas de parceira multilaterais, associadas à PEV.

Na conclusão do documento de avaliação, destaca-se, uma vez mais, a insistência num maior compromisso dos parceiros e a constatação, em jeito de lamento, por parte da Comissão Europeia, da menor implementação de reformas na área da boa governação e da democracia, quando feita a comparação com os progressos na esfera económica. Desta situação transparecia uma realidade cruel para os defensores da PEV. Mesmo tendo “transformado as relações entre a UE e os seus vizinhos”, particularmente em matéria comercial e financeira, os objetivos de “estabilidade, segurança e prosperidade partilhadas” – o fim último da PEV, o alargamento da comunidade de segurança – ainda “estavam por atingir”¹⁶⁸.

Um cenário que obrigava a repensar estratégias e a criar ferramentas que oferecessem maior legitimidade ao plano pensado em 2003/2004. Nesse sentido, a negociação e a entrada

¹⁶⁶ COM(2010)207 – Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – “*Taking stock of the European Neighbourhood Policy*”, 2010, p. 7

¹⁶⁷ *Idem*, p. 8

¹⁶⁸ *Idem*, p. 2

em vigor do Tratado de Lisboa, no dia 1 de janeiro de 2009, ofereceu aquilo que a PEV necessitava para se recriar e reformular, nomeadamente através de dois pontos: o lugar de destaque oferecido à relação da UE com a vizinhança, logo no artigo 8º do tratado, ao reforçar a possibilidade da União desenvolver “relações privilegiadas com os países vizinhos” e capacidade da organização de “celebrar acordos específicos com os países interessados”¹⁶⁹; e a criação do cargo de Alto Representante, como terceira figura de destaque da liderança da UE, e do Serviço Europeu de Ação Externa (EEAS), um autêntico corpo diplomático da organização, com mais poderes, mais responsabilidade e, acima de tudo, mais instrumentos de atuação e representação externa.

Entre 2011 e 2015

O Tratado de Lisboa, assinado em 2007 e em vigor desde 2009, significou um ponto de viragem da história da integração europeia. Os seus antecedentes, a sua negociação e o resultado final foram objeto de muito análise e muito debate, pela forma como aquele veio alterar, para melhor ou para pior, o funcionamento e o foco da UE. A presente investigação não pretende, no entanto, tomar posição sobre uma avaliação positiva ou negativa do tratado, mas apenas argumentar que, de uma maneira geral, a dimensão de ação externa da UE saiu reforçada, em comparação com os instrumentos até aí existentes. E, neste sentido, também a PEV beneficiou desse reforço, naturalmente, por fazer parte das obrigações do novo EEAS e do Alto Representante.

Uma nova resposta

Em maio de 2011, a UE dava conta da sua intenção de oferecer uma nova abordagem à PEV, apadrinhada pelos novos instrumentos do Tratado de Lisboa. No documento que oficializou a “nova resposta” para as relações com vizinhança, a Comissão Europeia e a Alta Representante – vice-presidente daquele órgão –, Catherine Ashton, anunciavam que a mesma iria fazer da construção da democracia a prioridade central da PEV.

Em termos práticos, isto significava que um aumento do apoio da UE aos seus parceiros era “condicional”, uma vez que dependeria dos progressos daqueles “na construção e consolidação da democracia e do respeito pelo Estado de Direito”¹⁷⁰. Assim, a UE reservava a

¹⁶⁹Recensão publicada em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A12007L%2FTEXT>, consultado em Setembro de 2016.

¹⁷⁰ COM(2011)303 – *Joint Communication to the European Parliament the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions* – “A new response to a changing Neighbourhood”, 2011, p.

possibilidade do seu contrário, ou seja, o direito de “condicionar [ou restringir] as relações com os governos comprometidos em violações de Direitos Humanos e de normas democráticas”¹⁷¹. Os autores da nova abordagem não queriam, contudo, “impor um modelo” ou uma “receita para reformas políticas”, mas garantir que os acordos, no quadro da PEV, “refletiam um compromisso claro com os valores universais”¹⁷².

Esta mudança teórica na estratégia da PEV não era alheia, claro, aos avanços limitados naquelas matérias, na maioria dos 16 parceiros. E, principalmente, era motivada pela eclosão das chamadas Primaveras Árabes, com resultados tão distintos nos vários países parceiros, e pelo aumentar das tensões entre a Federação Russa e outros Estados da PEV, que pediam uma resposta rápida e eficaz dos mecanismos de ação externa da UE.

Assim, a “nova abordagem” pretendia apontar a 4 objetivos: (1) oferecer mais apoios na construção de processos democráticos concreto; (2) apoiar o desenvolvimento económico inclusivo; (3) fortalecer a Parceria Oriental e a cooperação Euro-Mediterrânica, nomeadamente através da União para o Mediterrâneo; (4) garantir os mecanismos adequados para concretizar os objetivos acima identificados.

Relativamente ao primeiro objetivo (1), a Comissão prometia, tal como referido anteriormente, “adaptar os níveis do apoio da UE aos parceiros, de acordo com os progressos [daqueles] nas reformas políticas e na construção de uma democracia aprofundada”¹⁷³. Por outro lado, buscava alargar as parcerias da PEV, às sociedades civis dos seus parceiros, através da criação de iniciativas destinadas às Organizações Não-Governamentais, aos partidos políticos, aos sindicatos e a outros parceiros sociais. Uma outra vertente do objetivo do aprofundamento da democracia nos Estados parceiros teria de ser feito, propunha a Comissão, através da “intensificação da cooperação política e securitária”¹⁷⁴, nomeadamente, com um maior envolvimento da UE na resolução de conflitos regionais, por meio da utilização partilhada dos instrumentos da PESC, e através da promoção da participação dos parceiros em iniciativas internacionais relacionadas com questões securitárias relevantes.

O segundo objetivo (2) proposto pela Alta Representante e pela Comissão, o

3

¹⁷¹ *Idem*, p. 3

¹⁷² COM(2011)303 – Joint Communication to the European Parliament the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – “*A new response to a changing Neighbourhood*”, 2011, pp. 2-3

¹⁷³ *Idem*, p. 3

¹⁷⁴ *Idem*, p. 5

desenvolvimento económico inclusivo, teria de ser alcançado com a promoção do crescimento económico e da criação de emprego, o fortalecimento de laços económicos, o reforço da cooperação sectorial e o aprofundamento dos compromissos na área das migrações e da mobilidade de pessoas entre os Estados-membros e os Estados parceiros.

Quanto ao terceiro objetivo (3), a proposta passava pelo fortalecimento de duas parceiras regionais. No que toca à Parceria Oriental, a Comissão Europeia propunha, para todos os membros, a conclusão e implementação de AA, com inclusão de compromissos de comércio livre, a democratização, a facilitação na emissão de vistos, o reforço da cooperação sectorial, e a promoção dos benefícios da Parceria com a sociedade civil e os parceiros sociais, chamando-os a participar nas suas iniciativas. Relativamente aos países integrantes da dimensão regional Euro-Mediterrânica, era realçada a importância da necessidade de conceção de programas destinados à criação e consolidação de instituições políticas e democráticas, bem como ao lançamento de uma plataforma de diálogo com o Egipto, Marrocos e a Tunísia, sobre temáticas como a migração, a mobilidade e a segurança. Para além dos pontos anteriores, entendiam os autores do documento que era importante fortalecer a cooperação industrial, investir no desenvolvimento rural e agrícola, proceder a planos de cooperação sub-regionais e reforçar o diálogo sobre políticas sociais e desemprego. Finalmente, a UE pretendia que a União para o Mediterrâneo envolvesse mais a sociedade civil, particularmente através da implementação de projetos que apresentem benefícios concretos para as populações da região.

O quarto objetivo (4) da abordagem reformulada da PEV, passava pela redefinição dos instrumentos de cooperação até aí existentes. Em primeiro lugar, a Comissão ambicionava uma gestão mais simples das prioridades de ação definidas nos PA, particularmente através de propostas com um número mais reduzido prioridades, mas com critérios de execução mais concretos. Em segundo lugar, era definido um aumento do orçamento do ENPI, para responder a necessidades urgentes, conseguido pela procura de financiamento noutras origens e pela própria redefinição das prioridades da PEV. Neste sentido, a Comissão também pretendia criar um sucessor mais flexível e mais simples do ENPI, originalmente concebido para o período 2007-2013.

Em virtude daquilo que se estava a passar na sua vizinhança – transições de poder, democracias recentes, etc. – a UE entendia que era possível, através da PEV, fazer parte dos processos de transformação política e social e envolver-se com os seus vizinhos na consolidação desses mesmos processos. A decisão de tornar a PEV mais focada na cimentação da democracia,

ao invés da cooperação económica, para além de ficar bem no papel, possibilitava uma maior capacidade de persuasão por parte da UE – pelo menos do ponto de vista teórico – que tinha todo o interesse em ver estabelecidas democracias estáveis junto à sua comunidade de segurança.

Por outro lado, como ficou provado pelos avanços limitados de aprofundamento da PEV naquelas matérias, nem todos os parceiros poderiam estar interessados em avançar tão rapidamente para um modelo democrático, ao estilo europeu-ocidental, por inúmeras razões, que não são relevantes para o argumento em discussão. Desse ponto de vista, a nova abordagem da PEV ameaça fechar a porta a esses países ou a manter a estagnação da cooperação, já identificada em anos anteriores.

Os mesmos problemas

Dois anos depois do relançamento da PEV, os resultados não eram, efetivamente, os esperados. Mesmo elencando os avanços de cada parceiro nas áreas previstas nos acordos, Catherine Ashton e a Comissão Europeia admitiam que os progressos nas reformas democráticas continuavam a ser bastante irregulares.

As causas para a dificuldade de implementação dos programas eram várias e, infelizmente, para a UE, as do costume: subsistência de conflitos regionais, instabilidade política, condições socioeconómicas difíceis e falta de vontade de alguns dirigentes políticos. Quanto a este último ponto a Comissão deixou mesmo algumas indiretas aos governantes dos países parceiros, no documento de avaliação da PEV, publicado em 2013. Disse aquela instituição europeia que “construir uma democracia nos países parceiros estava nas mãos dos seus cidadãos e dos políticos eleitos [pelo que] a PEV podia apoiar, mas não substituir este processo”¹⁷⁵.

O mesmo documento apresentava uma pequena síntese sobre o cumprimento ou incumprimento, por parte dos parceiros, das recomendações da UE previstas nos PA e em todos eles a Comissão referia que as reformas não tinham sido todas seguidas, em alguns casos ignoradas mesmo.

Tal como em anos anteriores, a existência de diversos conflitos armados na vizinhança

¹⁷⁵ JOIN(2013)4 final – Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – “European Neighbourhood Policy: Working towards a Stronger Partnership”, 2013, p. 4

da UE continuava a ensombrar a pretensão da organização em se querer afirmar como um ator securitário a ter em conta na região, capaz de influenciar e decidir soluções pacíficas. E, claro está, punha em causa o objetivo último da PEV, a garantia de “estabilidade, segurança e prosperidade partilhadas”. Apesar de o documento referir que os compromissos da PESC e PSDC (sucessora da PESD, após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa), destinados a pôr em prática a abordagem compreensiva da UE em matéria de gestão de conflitos, “continuariam a fazer parte (...) da PEV”¹⁷⁶, nenhuma das missões existentes na altura – na Geórgia, na Moldova, em Israel, na Palestina ou na Síria¹⁷⁷ – foi criada, negociada ou aprofundada no âmbito da política de vizinhança.

A verdade é que os conflitos regionais continuavam no topo das justificações para explicar a ineficácia do aprofundamento da PEV, em vários Estados parceiros, mas os mecanismos de resposta aos mesmos, não se encontravam enquadrados com a abordagem daquela política, e muito menos nos PA.

A PEV numa encruzilhada

A segunda metade de 2013 e os primeiros meses de 2014 conseguiram ser mais dolorosos para PEV, do que tinha sido o ano de 2008. Se, por um lado, a guerra civil na Síria se intensificou, sem que a UE tenha conseguido ser bem-sucedida na implementação de um PA, por outro, os eventos dramáticos verificados na Ucrânia – provavelmente o caso de maior sucesso da PEV e onde se verificaram os acordos mais aprofundados –, com a rejeição do novo AA por parte do presidente Viktor Yanukovich, os protestos em Kiev, a queda do governo e a anexação da República da Crimeia e da cidade de Sebastopol, por parte da Federação Russa, num curto espaço de meses, foi o primeiro caso em que a PEV esteve diretamente ligada ao início de um período de crise e, mais tarde, de um conflito armado num Estado parceiro.

No documento de avaliação da implementação da política no ano de 2013, publicado em março do ano seguinte, a Alta Representante e a Comissão não tiveram outra solução senão incriminar a Rússia pela anexação “ilegal” do território ucraniano e pela tentativa de intromissão na vontade dos Estados do Leste europeu em aprofundarem a sua cooperação com a UE. Dizia a comunicação: “Atingir os objetivos de reforma acordados com os países parceiros é também

¹⁷⁶ JOIN(2013)4 final – Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – “European Neighbourhood Policy: Working towards a Stronger Partnership”, 2013, p. 17

¹⁷⁷ EUBAM Moldova, EUMM Geórgia, EUBAM Líbia, EUBAM Rafah e EUPOL COPPS Palestina

influenciado pelo seu ambiente regional, pelas ações de outros atores e pelos seus objetivos, por vezes opostos”¹⁷⁸. E acrescentava: “Alguns países parceiros da Europa de Leste, para além da natureza ainda frágil das suas reformas políticas, do crescimento económico lento, e das fraquezas económicas estruturais, enfrentaram pressões externas (...) por causa do seu objetivo de estabelecerem vínculos mais estreitos com a UE”.

Aos conflitos ditos “congelados”, a UE tinha agora em mãos um conflito originado pelo acordo que tinha negociado, através da PEV, com um parceiro. Uma situação inédita que punha ainda mais em causa a falta de capacidade da UE em se assumir como *security provider* e que a levou a ter de assumir o óbvio: a necessidade de melhorar a sua “habilidade para responder aos desafios (...) de curto e longo prazo, e às necessidades na região”¹⁷⁹ e, particularmente, na sua vizinhança. Para tal, a Comissão contava com a esperança de que a abordagem compreensiva, levada a cabo pela UE – baseada na diplomacia, mediação e prevenção de conflitos – ajudasse na adaptação às “necessidades específicas dos parceiros da PEV em crise e em pós-crise”¹⁸⁰.

Os acontecimentos na Ucrânia e na Síria colocavam cada vez mais em causa a eficácia da PEV, como instrumento securitário, tal como previsto pelos seus fundadores. Ciente dessa realidade, a Comissão Europeia não podia permitir que os parceiros pusessem em causa tudo aquilo que já tinha sido acordado e reformado internamente. No final do documento que fez o balanço da implementação daquela, em 2013, tentava-se a passar uma mensagem de confiança, ao garantir que a PEV continuava a ser “relevante e efetiva para todos os seus parceiros, incluindo aqueles que enfrentavam pressões e conflitos”. Mas admitia, contudo, que aquela política necessitava de “contribuir efetivamente para a prevenção, gestão e resolução de conflitos e fornecer os incentivos adequados”¹⁸¹ para que os seus parceiros avançassem rumo às reformas previstas nos PA.

O reconhecimento da derrota

Onze anos depois da criação da PEV e quatro depois da sua reinvenção, a Comissão

¹⁷⁸ JOIN(2014)4 final – Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – “Neighbourhood at the Crossroads: Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2013”, 2014, p. 2

¹⁷⁹ JOIN(2014)4 final – Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – “Neighbourhood at the Crossroads: Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2013”, 2014, p. 17

¹⁸⁰ *Idem*, p. 17

¹⁸¹ *Idem*, p. 18

Europeia, agora liderada por Jean-Claude Juncker, voltava a admitir que era necessária nova revolução na política e redefinição de prioridades, face às “múltiplas crises e aos desafios crescentes na vizinhança”¹⁸² da UE.

A organização reconhecia, finalmente, que a “PEV nem sempre tinha sido capaz de oferecer respostas adequadas aos recentes desenvolvimentos” na região e que, nesse sentido, “os próprios interesses da UE não haviam sido inteiramente cumpridos”¹⁸³.

A entrada em cena de Juncker e da nova Alta Representante, Federica Mogherini, deram o impulso necessário a mais uma reformulação da PEV, que viria a ser oficializada em novembro de 2015, o limite temporal definido para esta investigação.

IV – Enquadramento da União Europeia e da Política Europeia de Vizinhança com os conceitos teóricos

A comunidade de segurança da União Europeia

A primeira questão que nos surge quando estamos a estudar e a refletir sobre os fenómenos geopolíticos na região europeia é a de saber apontar, num mapa, onde começa e onde acaba a Europa. Esta dúvida realça as dificuldades da definição de um limite geográfico do espaço europeu, particularmente na identificação de uma eventual fronteira a Leste – sendo que a Oeste conseguimos facilmente identificar o Oceano Atlântico como limite e a Sul aceitamos o Mar Mediterrâneo.

A presente investigação não pretende dedicar-se à reflexão sobre esta matéria – que pertence a um outro campo de estudos das Relações Internacionais e dos Estudos Europeus – mas entende que a mesma tem uma influência ostensiva no debate sobre as comunidades de segurança. Da mesma forma que encontramos argumentos que defendem que o limite da Europa é, por exemplo, nos Montes Urais, na fronteira russa, ou até nos limítrofes da Turquia com os países do Médio Oriente, também a definição de uma suposta comunidade de segurança (europeia), como imaginada por Karl Deutsch, e elaborada por Emmanuel Adler e Michael Barnett, acarreta obstáculos semelhantes.

¹⁸² *Idem*, p. 2

¹⁸³ JOIN(2015) 6 final – Joint Consultation Paper – “Towards a new European Neighbourhood Policy”, 2015, p. 2

O ponto de partida para tratarmos esta temática passa, em primeiro lugar, por nos questionarmos sobre a real existência de uma comunidade de segurança europeia. Em consonância com a reflexão anterior, devemos perguntarmo-nos, em segundo lugar, se não existirão, na verdade, inúmeras comunidades de segurança, dentro dos limites mais alargados do espaço geográfico europeu. E ainda, noutro ponto de vista, fica no ar a dúvida sobre o papel das organizações e/ou acordos internacionais, na criação de outras comunidades de segurança, como, por exemplo, OTAN, a OSCE, ou a UE.

Alex J. Bellamy entende que “é importante divorciar a comunidade de segurança desta ou daquela organização particular”, uma vez que “há Estados na Europa que não são membros da UE ou da OTAN e são membros da [mesma] comunidade de segurança”¹⁸⁴. Esta tese tem como base um argumento muito próprio da “perceção de sucesso da experiência funcionalista do pós-guerra” no continente europeu e da “prevalência de uma ideia de Europa”, que faz parecer a comunidade de segurança europeia “atrativa para os seus vizinhos não-membros”¹⁸⁵.

A posição de Bellamy não rejeita, contudo, a existência de comunidades de segurança criadas e associadas a organizações internacionais, como a UE. Apenas realça que as mesmas, existindo, podem ser alargadas a Estados que não sejam membros, uma vez que, como defende o autor, “a comunidade em si é fundada em relações entre atores ao invés de acordos institucionais”¹⁸⁶.

Especificamente sobre a UE, Barry Buzan e Ole Wæver apontam que, entre os seus membros, “foi formada uma comunidade de segurança, com base no projeto de integração”, que gera uma securitização “social”, numa lógica fundada no “receio que o futuro da Europa se tornasse no passado da Europa”¹⁸⁷.

Os dois contributos acima referidos sustentam a nossa tomada de posição. Tal como referido em diversas ocasiões, ao longo do presente trabalho, cremos que os Estados-membros da UE formam entre si uma comunidade de segurança, conforme o conceito teorizado por Deutsch. Isto porque as partes componentes daquela têm, entre si, um grau de integração aprofundado, movem-se por um sentimento, mais ou menos exacerbado, de comunidade e

¹⁸⁴ Alex J. Bellamy – *Security Communities and their Neighbours. Regional Fortresses or Global Integrators?*, Houndmills, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2004, p. 179

¹⁸⁵ *Idem*, p. 180

¹⁸⁶ *Idem*, p. 10

¹⁸⁷ Barry Buzan e Ole Waever – *Regions and Powers: The Structure of National Security*, 4ª edição, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 353

comungam de um *status quo* que lhes garante um longo período de expectativas confiáveis de relações pacíficas, enraizado em instituições, legislação e práticas suficientemente robustas para tal.

Para além disso, os mecanismos criados pelo aprofundamento do projeto europeu, oferecem aos Estados-membros da UE a capacidade para responderem a novos tipos de ameaças que existam entre si – que vão para além da segurança estritamente baseada na ação militar, bem própria do tempo em que Deutsch criou o conceito de comunidade de segurança –, como as ambientais, sociais, económicas ou energéticas.

Neste sentido, podemos considerar a UE como a uma versão pluralista da comunidade de segurança de Deutsch, uma vez que entre as suas unidades políticas independentes se verifica, de forma palpável, uma previsibilidade mútua dos comportamentos e formas de atuação dos mesmos, para a resolução eventuais divergências entre si.

No entanto, também admitimos, tal como Bellamy, que a comunidade de segurança da UE não está fechada a uma eventual expansão das suas fronteiras e que é possível que Estados não membros possam a vir fazer parte dela, consoante o cumprimento dos requisitos que Deutsch, Adler e Barnett definiram para tal. Num outro ponto de vista, cremos que é possível que a UE forme pequenas comunidades de segurança com os seus parceiros da PEV. No subcapítulo seguinte, vamos esclarecer o papel desta política, como mecanismo de implementação desses mesmos requisitos.

A PEV enquanto mecanismo para a expansão da comunidade de segurança da UE

A decisão da UE pelo alargamento a 10 novos países resultou, como referido anteriormente, numa mudança substancial da sua vizinhança, enquanto bloco político e securitário. A conceção da PEV foi, então, a solução encontrada para tornar baixas ou inexistentes as probabilidades de um conflito, entre os membros da UE e os seus vizinhos mais próximos. O seu cartão-de-visita era a tentativa de criação de expectativas, na vizinhança, de poder desfrutar da segurança e de outros benefícios, semelhantes aos dos Estados-membros, em troca de integração, em várias áreas e sectores.

Como exposto no capítulo anterior, a primeira fase da implementação da PEV passou pela negociação e ratificação de acordos bilaterais, com vista à promessa de benefícios

económicos, em troca de reformas estruturais nos países parceiros. Numa segunda fase, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a prioridade da PEV passava pela aceleração dos processos de reforma, com vista à construção e consolidação democrática.

O facto de as fronteiras da Europa serem pouco distintas, permitiu à UE decidir pelo alargamento e aprofundamento da sua comunidade de segurança – ou até criar novas comunidades – aos/com os países vizinhos. O surgimento da PEV, como defendido anteriormente, está perfeitamente enraizado com este objetivo securitário, pelo que a política deve ser considerada como um mecanismo securitário evidente.

Em termos teóricos, a PEV é um instrumento claro para a integração que referia Deutsch, com vista à criação ou adesão à comunidade de segurança da UE. Dito por outras palavras, é uma estratégia prática para essa integração, executada através dos PA e, num nível mais aprofundado, dos AA.

Recorrendo à teorização de Adler e Barnett, podemos dizer que a alteração das fronteiras da UE, através do alargamento, criou as tais “condições favoráveis” – o primeiro patamar, indicado pelos autores, para a geração de uma comunidade de segurança – para que os novos vizinhos pudessem ser integrados na comunidade da Europa comunitária. O conteúdo dos PA e o maior ou menor aprofundamento da cooperação entre os países parceiros e a UE são o motor para o cumprimento dos requisitos do segundo patamar de Adler e Barnett e, neste sentido, são o núcleo duro, do plano da União, para integrar os seus vizinhos na sua comunidade de segurança ou, por outro lado, criar uma com eles.

O modo como a PEV se qualifica, na nossa opinião, como mecanismo de “transações” e de “aprendizagem social”, deve ser aqui desenvolvido mais pormenorizadamente. Os PA acordados entre a UE e cada um dos seus parceiros pressupunham, como referido no capítulo anterior, compromissos em matérias variadas, como comércio, a mobilidade de pessoas, o apoio a reformas de consolidação democrática, a energia, os transportes, o ambiente, a informação, ou a investigação. Mas a estratégia dos autores da PEV, embora orientada pelo princípio da diferenciação, de parceiro para parceiro, consoante as necessidades e os interesses em causa, tinha um denominador comum: o aprofundamento da coordenação e a oferta de mais benefícios e mais privilégios, por parte da UE, dependia de uma adaptação dos parceiros, aos procedimentos daquela organização, à sua legislação, às suas convicções e, como diria Claudio M. Radaelli, às suas “formas de fazer coisas”.

Conforme abordado em capítulos anteriores, este tipo de difusão e institucionalização das regras, normas e princípios da União, pela esfera de Estados não-membros, é rotulada pela literatura como europeização. O seu alcance é duplo, no caso da PEV, cremos. O primeiro objetivo é o difundir a democracia europeia-ocidental pela vizinhança – através da exportação de um tipo específico de organização política – com vista à redução do risco de conflitos, numa lógica muto próxima das correntes liberalistas das Relações Internacionais, defensoras da teoria da Paz Democrática e da “Paz Perpétua” de Emmanuel Kant, que assumem, em última análise, que as democracias e os sistemas políticos representativos não entram em guerra uns com os outros; já o segundo objetivo é o de facilitar uma integração mais rápida e eficaz dos parceiros, desenvolvida sobre procedimentos e estilos conhecidos pela UE que, através da qual, consegue estender a sua influência pela vizinhança, reforçando a sua posição de potência dominante.

Esta dupla vertente da estratégia da PEV é bem perceptível em alguns dos PA acordados e nas avaliações anuais daquela política. No acordo com a Tunísia¹⁸⁸, por exemplo, um dos objetivos claramente identificados, no PA, era a convergência da legislação e dos procedimentos locais, na linha das leis e procedimentos europeus. Também a parceria multilateral do Leste europeu definia como prioridade, no seu documento fundador¹⁸⁹, a integração e a convergência da economia, dos países que a integravam, com as políticas europeias. Por outro lado, a possibilidade, permitida pela UE, do alinhamento dos parceiros da PEV com as Declarações da PESC, reforça a ideia de que as ofertas eram, na sua génese, limitadas à aceitação de determinadas posições pré-existentes.

O princípio orientador da Comissão Europeia, ao conceber e executar a PEV era, assim, o de que quanto mais bem-sucedida fosse a implementação dos compromissos de cada parceiro, mais europeizados estariam os mesmos. E, neste sentido, mais capazes de gerar “relacionamentos positivos”, com vista à criação de confiança, identidade coletiva e de “desenvolvimento de expectativas confiáveis de mudança pacífica” – o terceiro patamar –, essenciais para a entrada na comunidade de segurança da UE, conforme teorizado por Adler e Barnett, ou para criar uma nova comunidade com aquela organização.

¹⁸⁸ Comissão Europeia – *EU/Tunisia Action Plan*, 2005, p.3

¹⁸⁹ COM(2008)823 – *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - “Eastern Partnership”*, 2008, p. 4

A comunidade de segurança madura da União Europeia

Um dos contributos mais pertinentes, na nossa opinião, do modelo teórico de Adler e Barrett tem que ver com aquilo a que chamam de fases da construção de uma comunidade de segurança, consoante os avanços ou recuos das práticas desenvolvidas nos três patamares. Cientes de que o processo de conceção de uma comunidade daquele tipo é uma construção social e que tem um historial que delimita os passos dessa mesma construção, os autores fogem um pouco à rigidez da teoria de Deutsch, e apresentam três fases possíveis de uma comunidade de segurança, já abordadas anteriormente neste trabalho: nascente, ascendente e madura.

Esta hierarquização é acompanhada, naturalmente, de um processo temporal e de um padrão evolutivo. Mas isto não significa que a construção de uma comunidade de segurança tenha de cumprir todas as fases para se formar. Basicamente, a fase em que aquela se encontra, representa se é mais ou menos forte, mais ou menos passível de se consolidar.

Relativamente à comunidade de segurança formada pelos Estados-membros da UE, não existem dúvidas de que se trata de uma comunidade madura e, provavelmente, o maior exemplo, a nível global, de uma comunidade nesta fase, tendo em conta as características apresentadas por Adler e Barrett. As relações estão de tal forma institucionalizadas, a nível doméstico e supranacional, que um conflito armado dentro da UE é, nos dias que correm, altamente improvável. Essa institucionalização verifica-se quer através de legislação, procedimentos, práticas e convenções, vastos e diversificados, e bem penetrados na esfera política e governativa dos seus membros, quer através do elevado grau de competências, originalmente pertencentes aos Estados, que foram sendo transferidas, ao longo do processo de integração, para a esfera da UE e que se repercutem, por exemplo, no trabalho independente e legitimado das instituições europeias. Para além disso, os Estados-membros da UE partilham entre si uma identidade própria, do ponto de vista securitário.

Tendo assente a noção de que a UE representa uma comunidade madura, cremos que a PEV, no período cronológico em estudo, não é tão claro que possamos afirmar que a comunidade de segurança da UE, foi expandida ao qualquer dos Estados parceiros. Por outro lado, acreditamos que a cooperação entre a UE e determinados países parceiros, através da PEV, resultou, isso sim, na criação de comunidades de segurança, em fases nascentes e ascendentes. Segundo Adler e Barnett, a fase nascente de uma comunidade de segurança corresponde a um momento em que os Estados – neste caso a UE e o país parceiro – tomam a iniciativa de

coordenar as suas relações, com o objetivo último de ampliar a sua segurança mútua, nomeadamente através de acordos mais vantajosos de cariz económico e de trocas comerciais mais frequentes. No âmbito da PEV, esta coordenação foi iniciada através da negociação, assinatura e entrada em vigor de cada um dos 12 PA e dela resultou, cremos, a constituição de pequenas comunidades de segurança, englobando a UE e os parceiros, numa fase nascente.

O objetivo último da Comissão Europeia, ao planificar e executar a PEV, seria sempre o de reforçar as comunidades através do incremento de acordos e de práticas de colaboração mais robustas que, uma vez bem-sucedidas, poderiam levar à conceção de comunidades de segurança ascendentes, caracterizadas por redes de interações mais densas, pela criação de instituições próprias e pela diminuição efetiva da representação de ameaça mútua.

Olhando para a evolução da cooperação de cada parceiro, no quadro da PEV, e tendo em conta a dificuldade de aprofundamento, na maioria dos casos, dessa mesma cooperação, em nenhum dos 16 parceiros não conseguimos apontar um caso de constituição de uma comunidade madura. Ainda assim, como referido, consideramos que podem ser eventualmente consideradas como comunidades de segurança ascendentes as que envolvem a Moldova, a Ucrânia, a Tunísia, a Marrocos e Israel. Do lado oposto, com a Argélia, com a Síria, com a Líbia e com a Bielorrússia não foram logradas as condições mínimas para a geração de relacionamentos positivos e, nesse sentido, não houve qualquer criação de comunidades de segurança. Quanto aos restantes – Arménia, Azerbaijão, Geórgia, Palestina, Jordânia, Líbano, Egipto – os progressos verificados no reforço da cooperação, ainda que limitados em alguns deles, geraram comunidades de segurança nascentes com a UE. É importante realçar, no entanto, que um número considerável das mesmas encontravam-se, no período em estudo, numa fase bastante embrionária e com poucas perspectivas de evolução para um tipo de comunidade mais consolidado.

O principal argumento que ajuda a explicar a criação de comunidades de segurança nascentes ou ascendentes, entre a UE e determinados países parceiros, através da PEV, tem que ver como o facto de a avaliação do risco de ameaça mútua, entre os Estados-membro da organização e determinados Estados parceiros, ter diminuído de forma considerável, através do aprofundamento da cooperação pela política de vizinhança.

Esta realidade também tem muito que ver com a própria intenção, assumida pela União e reforçada pelo Tratado de Lisboa, de prossecução da chamada abordagem compreensiva, quer na sua relação diplomática, política e económica com os países que não são membros da UE,

quer na gestão de crises e conflitos, na sua vizinhança. A assunção deste tipo de comportamento, torna importante que reflitamos sobre o papel da UE enquanto promotora de segurança, para dentro dos seus Estados-membros e para fora das suas fronteiras.

A União Europeia enquanto *security provider*

Aqui o ponto de partida já foi identificado e referido: o conceito de Deutsch encaixa-se de forma inequívoca no quadro da UE, enquanto ator securitário, com destaque óbvio na sua dimensão interna, de garantida securitária e estabilizadora efetiva para os seus Estados-membros. Por aceitarmos a existência de uma comunidade de segurança da UE e compreendermos as dinâmicas securitárias comuns da região comunitária, como resultado de uma cada vez maior integração, entendemos que a UE possui instrumentos reais para fornecer e promover a segurança dos e para os Estados que a compõem.

A afirmação acima exposta está intimamente ligada com a particularidade do projeto de integração europeia, um projeto prioritariamente pacífico, pelo menos na sua origem. Se entendermos que a UE fornece segurança e estabilidade efetivas juntos das partes que a compõem, então os sucessivos alargamentos têm de ser considerados como um instrumento nesse sentido.

Um outro mecanismo importante de promoção de segurança, junto dos seus membros, é aquilo que já referimos em capítulos anteriores, a europeização. Através da difusão e institucionalização de regras, leis, princípios, convicções e “formas de fazer coisas”, na esfera doméstica dos Estados-membros, a UE promove procedimentos e comportamentos comuns que, em última análise, são utilizados pelos países como forma de resolução pacífica de conflitos entre si e reforçam o “espaço de liberdade, de segurança e de justiça” da UE.

Se não parece haver grandes dúvidas sobre o papel de *security provider* da União para com as entidades políticas que a compõem, é pertinente, tendo em conta o objeto desta investigação, refletir se o mesmo se pode aplicar para fora das suas fronteiras e, particularmente, para a sua vizinhança.

Há que salientar que a pretensão de ser um ator provedor de segurança é uma meta da UE, claramente identificada em vários documentos e comunicações. A principal crítica que se costuma apontar, contudo, tem que ver com a falta de mecanismos eficazes para essa demanda, como, por exemplo, a ausência uma componente militar permanente, suficientemente corpulenta e legitimada pelos Estados-membros, para atuar dentro e fora do espaço comunitário.

A definição da ESS, em 2003, foi um dos mecanismos criados nesse sentido de reforço do papel da UE como provedor de segurança. Consciente de que não possuía os tais instrumentos militares eficazes, a UE estabeleceu uma estratégia alicerçada no princípio de que as novas ameaças securitárias não eram puramente militares, pelo que não podiam ser combatidas exclusivamente através do uso desses meios. Como verificado em capítulos anteriores, a ESS apelava à utilização dos seus instrumentos políticos, diplomáticos, civis, comerciais, humanitários, económicos e em matéria de desenvolvimento, com vista à prossecução dos seus objetivos estratégicos, em matéria de segurança – cooperação com os EU no combate ao terrorismo; luta contra a proliferação de armamento e contribuição para a resolução de conflitos regionais – sendo que a abordagem passava por uma atuação anterior à ocorrência das crises, numa lógica de securitização através de meios não-violentos, como o diálogo, a negociação ou a adaptação, em detrimento da ameaça, do poder e do uso da força.

Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa em 2009 e com o reforço do papel externo da UE, através da criação do EEAS e do cargo de Alto Representante, os mecanismos de promoção de segurança e estabilidade foram igualmente expandidos. Não possuindo um exército permanente, a UE concebeu a sua posição de ator securitário, capaz de fornecer segurança no exterior, através de uma abordagem compreensiva para a prevenção de conflitos, que incluía operações conjuntas de desarmamento, missões humanitárias, aconselhamento em militar e missões de manutenção de paz. Todos estes instrumentos legitimados pelos instrumentos da PCSD, sucessora da PESD. A abordagem compreensiva é uma das imagens de marca da União, em matéria de gestão de crises e conflitos e pressupõe o emprego da diplomacia e da mediação, como opção estratégica para a prevenção de conflitos e promoção de estabilidade e segurança.

Posto isto, cremos que os mecanismos de ação externa da UE e sua abordagem estratégica de promoção de segurança, através de meios maioritariamente não-militares, contribuem para que a possamos rotular como uma organização de tipo *security provider* para fora das suas fronteiras.

Uma vez que o foco estratégico da UE é pela prevenção de conflitos, entendemos, contudo, que uma eventual avaliação da eficácia ou ineficácia da organização, nesse fornecimento de segurança, não pode ser generalizada. Isto porque podem estar em causa fatores externos e imprevisíveis que têm de ser ponderados caso a caso, quer na avaliação do grau de envolvimento que a UE pretende, quer pelas tomadas de posição de outros atores regionais, que

corre o risco de influenciar a evolução dos conflitos. Neste sentido, admitimos que a União pode ser *security provider* em determinados casos, mas também falhou e falhará, nessa missão, noutras situações

Cabe-nos agora avaliar a eficácia da PEV, em termos securitários, um dos mecanismos de ação externa da UE, concebido dentro da tal lógica de cooperação para prevenção. No fundo, queremos perceber se a UE pode ser *security provider* através da PEV.

V – A aferição da dimensão securitária da Política Europeia de Vizinhança

A PEV: uma política de âmbito securitário

Ao longo do presente trabalho temos vindo a defender a tese de que a PEV é uma política de âmbito evidentemente securitário, independentemente da sua eficácia ou ineficácia, ou do objeto dos seus instrumentos. Em primeiro lugar, porque foi engendrada como um plano de resposta a uma nova realidade geopolítica na região europeia, resultante do alargamento da UE, em 2004, que aproximava as suas fronteiras com as do seu último grande inimigo, durante o século XX, a Federação Russa, e com os seus aliados tradicionais.

Em segundo, porque os seus autores fizeram questão de oficializar essa mesma componente securitária, ao adjudica-la à ESS e ao assumirem que a PEV tinha como fim último a criação de um espaço partilhado de prosperidade, estabilidade e segurança.

Por fim, o falhanço na prossecução desse objetivo estabilizador foi a principal razão para que a política tenha sido redefinida duas vezes – em 2011 e em 2015 – e tenha levado a UE a admitir que a PEV nem sempre foi capaz de oferecer repostas adequadas, para lidar com as crises securitárias na região.

Tomámos igualmente posição sobre a caracterização da UE como uma comunidade de segurança e definimos, como objetivo teórico dos autores da PEV, o alargamento dessa mesma comunidade, aos países parceiros. Primeiramente, porque aquela organização compreende todos os requisitos sugeridos por Deutsch, para que dois ou mais entidades políticas, possam atingir um estado em que fica estabelecido um longo período de expectativas confiáveis de paz entre as suas populações: integração, sentimento de comunidade e resolução de problemas, de forma

convencional, através de procedimentos institucionalizados.

Por outro lado, a opção da UE pela estratégia de europeização dos seus parceiros, feita através da exportação de formas de organização política e *governance* típicas suas, por meio das propostas de reformas estruturais, previstas nos PA, sugere que o aprofundamento da cooperação, oferecida pela UE, favorece uma aproximação procedimental, legislativa e identitária, a uma condescendência ao *status quo* doméstico de cada parceiro – particularmente depois da redefinição de prioridades, em 2011.

Relembradas as posições acima defendidas e partindo do pressuposto teórico que elas advogam, pretendemos, neste capítulo, avaliar a PEV e os seus mecanismos, na prossecução dos objetivos securitários a que se propõem. Por outras palavras, queremos aferir se a PEV pode ser entendida como um instrumento adequado, no processo de construção de comunidades de segurança para além das fronteiras da UE.

O modelo teórico de Rieker

Um dos principais teóricos da assunção da PEV, enquanto instrumento de construção de uma comunidade de segurança para na vizinhança da UE, é Pernille Rieker. Considera a autora que, quanto maior for o grau da eficácia, no ajustamento e adaptação dos Estados parceiros, aos procedimentos, regras e convicções da UE, através dos PA e dos AA, mais aquela conseguirá causar impacto, enquanto ator securitário na região e, em última instância, enquanto *security provider*, através da PEV.

Segundo o Rieker, “a UE tem potencial para promover segurança e estabilidade por meio da exteriorização das suas regras e valores, através da PEV [pelo que] a questão é se é bem-sucedida”¹⁹⁰ nessa missão. Mais: a autora considera que a PEV está mesmo destinada a tornar-se no “principal instrumento de segurança”¹⁹¹ da UE, substituindo o processo de alargamento. Não apenas como mecanismo securitário mas também porque, considera Rieker, a PEV é um substituto do próprio processo de alargamento da UE, em “ponto de saturação”¹⁹².

O modelo teórico de Rieker aponta, então, duas dimensões para a aferição do papel da PEV, enquanto instrumento de maior ou menor associação e, consequentemente, com maiores

¹⁹⁰ Pernille Rieker– *The European Neighbourhood Policy. An instrument for security community building* - NUPI Working Paper 832, Oslo, Norwegian Institute of International Affairs, 2014, p. 6

¹⁹¹ *Idem*, p. 2

¹⁹² *Idem*, p. 2

ou menores probabilidades de contribuição para a expansão da comunidade de segurança da UE. A primeira diz respeito ao grau de integração entre determinado parceiro e a União – calculado pela verificação de três variáveis: o alcance dos PA e/ou dos AA; o nível de ajustamento às regras europeias (ou europeização); e o nível de envolvimento nas políticas europeias – e a segunda dimensão consiste numa avaliação do nível de atração daquela para com os países associados.

O modelo criado pela autora é bastante relevante e foi seguido por outros académicos para avaliarem – através da análise e tratamento de dados empíricos – o processo de construção de comunidades de segurança nos casos específicos de quatro países parceiros da PEV, considerados de forma unânime, pela literatura, como aqueles em que a política foi mais aprofundada e, através da qual, resultou maior cooperação: a Tunísia, Marrocos, a Moldovia e a Ucrânia.

Contudo, cremos que o modelo teórico peca por falta de um elemento, que para nós é essencial, quer para a avaliação da criação de comunidades de segurança com a UE, quer para a avaliação daquela enquanto *security provider*. Esse elemento é a capacidade de resposta da União, em matéria de gestão de conflitos, prolongados ou recentes, nos países parceiros da PEV. Na nossa opinião, tem uma relevância de tal forma significativa, na aferição que se pretende fazer, que o seu peso acaba por ser desproporcionalmente mais pertinente, em relação às dimensões propostas por Rieker e seguidas pelos restantes autores, mesmo tratando-se dos casos mais bem-sucedidos da PEV.

Com o intuito de sustentarmos o argumento apresentado, iremos passar em revista as principais reflexões e alegações apresentadas pelos autores que estudaram a Tunísia, Marrocos, a Moldovia e a Ucrânia, utilizando o modelo de Rieker, para, nos subcapítulos seguintes, alegarmos sobre a importância central do elemento acima identificado e da sua maior influência, na avaliação do papel da PEV enquanto instrumento de construção ou alargamento de comunidade de segurança, quando comparado com as dimensões apresentadas pela autora e seus seguidores.

Marrocos

A construção teórica de Rieker foi aplicada ao caso de Marrocos pelo próprio, juntamente com Niklas Bremberg¹⁹³. Como constatámos em capítulos anteriores, este Estado

¹⁹³ Niklas Bremberg e Pernille Rieker – *The ENP as an Instrument for Building a Security Community: The Case*

tem um AA (2000) com a UE, adotou dois PA (2005 e 2013) no âmbito da PEV e detém um “estatuto avançado” de cooperação com a UE.

Segundo os autores, a política de vizinhança tem sido um instrumento “relativamente bem-sucedido na promoção da construção de uma comunidade de segurança”¹⁹⁴ com Marrocos, muito por culpa da receção positiva, por parte daquele país, da “filosofia da PEV”¹⁹⁵ e de uma postura, por parte da UE, de maior interesse na prossecução das vantagens e benefícios do aprofundamento da cooperação, em detrimento da busca por uma maior europeização de Marrocos.

Relativamente ao alcance do AA e dos PA – uma das três variáveis da primeira dimensão do modelo de Rieker – os dois autores entendem que aquele é amplo e abrange uma vasta porção de prioridades de atuação. No caso da UE, o interesse é maior em matéria de fortalecimento da gestão dos fluxos migratórios e para Marrocos a prioridade é garantir apoio financeiro, maior acesso aos mercados europeus e legitimação externa da sua monarquia, assente em moldes que deixam algo a desejar em termos democráticos.

Quanto à segunda variável do grau de integração de Marrocos, ou seja, a sua capacidade de maior ou menor ajustamento às regras e princípios da UE, Rieker e Bremberg referem que a mesma tem sido “bem-sucedida de uma forma geral”¹⁹⁶ embora descrevam a posição marroquina mais como um “alinhamento do que como uma adaptação”¹⁹⁷, fruto de alguma displicência por parte da UE, em matérias como o direitos humanos ou liberdades fundamentais, pouco desenvolvidas por Marrocos.

No que toca ao grau de participação, os autores caracterizam-na como alta, particularmente nos campos da segurança interna e do comércio, própria do “estatuto avançado” que possui, através da PEV.

A verificação das três variáveis revelam um grau de integração significativo das relações entre a UE e Marrocos, aprofundadas no âmbito da PEV e ajudam a caracterizar como elevado o grau de atração da organização para aquele país mediterrânico, a segunda dimensão do modelo de Rieker. Juntamente com Bremberg, a autora entende que a UE é vista como o “maior parceiro

of Morocco - NUPI Working Paper 835, Oslo, Norwegian Institute of International Affairs, 2014

¹⁹⁴ *Idem*, p. 2

¹⁹⁵ *Idem*, p. 21

¹⁹⁶ Niklas Bremberg e Pernille Rieker – *The ENP as an Instrument for Building a Security Community: The Case of Morocco* - NUPI Working Paper 835, Oslo, Norwegian Institute of International Affairs, 2014, p. 9

¹⁹⁷ *Idem*, p. 21

económico” de Marrocos, “uma fonte de estabilidade e uma inspiração” e que a PEV é um instrumento essencial nesta relação, pelo seu “carácter ilimitado”, que ajuda a “acomodar os diferentes interesses das duas partes”¹⁹⁸.

Os autores concluem, assim, que o grau de integração ente a UE e aquele parceiro e o nível de atração da primeira para o segundo são suficientemente compactos para que se possa concluir que Marrocos está estreitamente associado à comunidade de segurança da UE e que, neste sentido, a PEV é um mecanismo para a construção e consolidação desse estatuto.

Mas a verdade é que existe um conflito paralisado na sua região, no Sahara Ocidental e que tem sido totalmente omisso nos acordos e relatórios anuais da PEV. Para além do foco de instabilidade criado naquele território a Sul de Marrocos, a principal consequência do conflito tem-se repercutido numa cada vez mais tensa relação do país com a Argélia, o principal aliado dos Sahrawi e um Estado com quem Marrocos tem relações impraticáveis – as fronteiras estão fechadas desde 1994 e as reaberturas que ocorreram desde aí, acabaram por ser temporárias.

Tunísia

A parceria, através da PEV, com a Tunísia, foi analisada por Assem Dandashly, que também se socorreu da construção teórica de Rieker, para justificar a contribuição daquela política, para a assunção de que o país “fortemente integrado na comunidade de segurança da UE”¹⁹⁹.

A Tunísia e a UE acordaram um PA (2005) estenderam-no, com vista à criação de uma “Parceira Privilegiada”. Para além disso, têm um também AA (1998). O trabalho do autor mostra que o âmbito daqueles acordos é bastante diversificado, abrange um número amplo de áreas de cooperação e reconhece-lhes o “mesmo foco e exaustividade”, em termos de setores para reformas, que nos “processos de alargamento à UE dos países candidatos”²⁰⁰.

Quanto à capacidade da Tunísia de ajustamento às regras e princípios da UE, Dandashly considera que o mesmo tem sido feito, através da PEV, de forma bem-sucedida, nomeadamente nas áreas de JAI, comércio, e cooperação e políticas regionais – principalmente sobre ameaças comuns, como o antiterrorismo e gestão de fronteiras e fluxos migratório.

Relativamente ao envolvimento do país nas políticas e instituições europeias, o autor

¹⁹⁸ *Idem, ibidem*

¹⁹⁹ Assem Dandashly – *Building a Security Community in the Neighbourhood. Zooming in one EU-Tunisia Relations* - NUPI Working Paper 836, Oslo, Norwegian Institute of International Affairs, 2014, p. 26

²⁰⁰ *Idem*, p. 12

refere que a Tunísia participa em várias iniciativas organizadas pela UE, particularmente na conceção e elaboração de acordos e políticas, em setores como o da energia, das infraestruturas, da saúde, da energia, da investigação e de projetos destinados à sociedade civil.

A UE é vista pela Tunísia como o “ator mais atrativo”²⁰¹, principalmente depois da chamada Revolução Jasmin, em 2011, que recolocou o país num caminho aparente de democratização, depois da saída de cena de Zine El Abidine Ben Ali. Durante as mais de duas décadas de liderança do ex-presidente, a Tunísia dividiu a sua preferência de cooperação entre a UE e a Arábia Saudita. A União aproveitou os eventos de 2011 para aprofundar os seus acordos, no âmbito da PEV, e contribuiu para reforçar o seu grau de atração para os tunisinos, segundo Dandashly.

À semelhança das conclusões de Rieker e Bremberg, para o caso de Marrocos, também Dandashly conclui que a PEV é um instrumento essencial para a promoção de segurança e estabilidade na Tunísia e para a construção de um caminho que levou à integração da do país na comunidade de segurança da UE, tendo em conta o elevado grau de integração do país e o nível alto de atração da organização.

Moldova

Dorina Baltag e Giselle Bosse²⁰² aplicaram o modelo teórico de Rieker à República da Moldova, para concluírem que, apesar de a PEV ser um mecanismo de promoção de segurança, e de ter auxiliado aquele país a aprofundar a sua integração com a UE, não podem entender a Moldova como estando no caminho certo para poder ser considerada parte integrante da comunidade de segurança madura da União.

Entre a organização e a Moldova foi assinado um PCA (1998), um PA (2005) e um AA (2016), sendo que os maiores objetivos propostos, através do PCA, eram maioritariamente em matéria económica e comercial. Segundo as autoras, esta realidade deriva do tipo de acordos que foram negociados e assinados pela UE com os ex-membros URSS, e que se focavam em compromissos de ordem económica. De todos os modos, as prioridades definidas no PA e no AA versavam sobre bastantes mais áreas que a cooperação comercial, pelo que Baltag e Bosse consideram que, no âmbito da primeira variável do grau de integração, a Moldova é um país

²⁰¹ *Idem*, p. 26

²⁰² Dorina Baltag e Giselle Bosse – *The ENP as an Instrument for Building a Security Community? The Case of Moldova* - NUI Working Paper 833, Oslo, Norwegian Institute of International Affairs, 2014

“pioneiro em termos de reformas económicas e políticas”²⁰³.

No que toca à europeização da Moldova, a segunda variável da primeira dimensão de Rieker, as autoras dividem-na em dois resultados distintos: avançada, em termos de ajustamento aos padrões de democracia, Estado de Direito, justiça, liberdade e segurança; mas não tanto avançada quanto se desejaria, quanto à integração no Mercado Interno e na adaptação às políticas europeias, muito por culpa da dependência comercial da Moldova em relação à Rússia.

Quanto ao envolvimento da Moldova nas iniciativas europeias, Baltag e Bosse fazem um prognóstico semelhante com a variável anterior: maior em matéria de democracia, segurança e gestão de fluxos migratórios e menor em matéria de cooperação económica.

Naturalmente que a influência da Rússia no país vai influenciar a avaliação da segunda dimensão – o grau de atração da UE. Dizem as autoras que existe um “consenso poderoso entre a elite política moldava sobre uma maior integração com a UE”²⁰⁴, mas que a população do país está dividida entre um eventual pedido de adesão à organização e uma posição de maior integração com a Rússia. Sendo que os defensores desta última pretensão, fazem parte de uma fatia da população com ligações estreitas a empresas que vivem do comércio com entidades russas.

Baltag e Bosse argumentam, assim, face às divisões acima identificadas e ao prolongamento do conflito na Transnístria, que a Moldova não pode ser, ainda, considerada como parte integrante do processo de construção de uma comunidade de segurança com a UE e, nesse sentido, a organização não tem conseguido promover segurança na região, como propõem os textos fundadores da PEV.

Ucrânia

O caso da Ucrânia é paradigmático e os episódios que se sucederam à rejeição do AA / Agenda de Associação, em 2013, por parte do seu presidente, e que alteraram o mapa político e securitário do país, nos dias de hoje, fornecem um importante argumento a favor da tese que defende que a PEV (e outros instrumentos da UE) não possui os mecanismos necessários para lidar, de forma eficaz, com a eclosão de conflitos fora do território da UE.

Josef Bátora e Matej Navrátil²⁰⁵ estudaram a caso deste país e a própria Rieker também

²⁰³ *Idem*, p. 26

²⁰⁴ *Idem*, p. 26

²⁰⁵ Jozef Bátora e Matej Navratil - *The Socially Conditioned Dynamics of Security Community Building Beyond EU Borders: The Case of Ukraine* - NUI Working Paper 834, Oslo, Norwegian Institute of International Affairs,

o abordou, aquando da sustentação do seu modelo teórico²⁰⁶. De realçar que os trabalhos dos autores são de 2014, numa altura em que a Ucrânia estava em plena crise, devido à rejeição do AA. A Ucrânia tinha um PCA (1998), estabeleceu um PA (2005) e negociou o tal ambicioso e abrangente AA (2014), rejeitado em 2013, mas que entrou em vigor no ano seguinte, pelo sucessor de Yanukovich. Tal como referido noutras ocasiões nesta investigação, a Ucrânia é considerada o maior caso de sucesso da implementação da PEV, em termos do conteúdo e objeto dos seus acordos.

O método de análise de Bátora e Navrátil incluiu o modelo teórico de Rieker, mas focou-se na exteriorização de três políticas europeias – energia, comércio e mobilidade – nas três variáveis da primeira dimensão e na segunda dimensão, propostas por aquele. Já Rieker fez uma comparação entre os casos da Ucrânia e da Moldova. A principal conclusão a que os três autores chegaram foi a do efeito paradoxal da PEV que, enquanto instrumento criado para oferecer estabilidade às fronteiras da UE, originou o seu efeito contrário, na Ucrânia, ou seja a desestabilização.

Relativamente ao alcance dos acordos e, nomeadamente, do AA, é que se tratava de um “documento altamente ambicioso”²⁰⁷, focado numa vasta gama de reformas a serem implementadas, e baseado numa cooperação estreita e aprofundada com a UE. Bátora e Navrátil consideram que os objetivos do acordo são “mais “específicos” e “mais integracionistas”²⁰⁸ que os do PA.

Quanto ao nível de adaptação da Ucrânia à legislação europeia e às “formas de fazer coisas” da UE, os autores entendem que aquela tem sido bastante mediana, uma vez que existe, na maneira como atuam as instituições do país, uma forte implementação das suas próprias “formas de fazer coisas”, que vem dos tempos da URSS e que são desafiados pelos procedimentos da UE. Particularmente os da transparência, competição e punição da corrupção.

Já o envolvimento da Ucrânia nas instituições e políticas da UE acarreta as mesmas dificuldades, pelo que Rieker, alicerçada em Bátora e Navrátil, descreve-o como “basicamente não existente”, uma vez que as suas instituições “não estão adaptadas e as estruturas sociais

2014

²⁰⁶ Pernille Rieker– *The European Neighbourhood Policy. An instrument for security community building* - NUI Working Paper 832, Oslo, Norwegian Institute of International Affairs, 2014, pp. 13-17

²⁰⁷ Pernille Rieker – *Ibidem*, p. 14

²⁰⁸ Jozef Bátora e Matej Navratil, *Ibidem*, p. 8

locais não são compatíveis com os padrões europeus”²⁰⁹.

Na altura em que os trabalhos foram escritos, os três autores tinham dúvidas sobre quem proporcionava maior atração à Ucrânia, entre a UE e a Rússia, espelhada pela escolha entre uma adaptação e envolvimento baseado nas convicções europeias e a uma forma de organização política e de *governance* próxima da seguida pela Federação Russa. A divergência de posições, no caso da Ucrânia, acaba por ser bastante perceptível, de um ponto de vista geográfico, com a zona ocidental do país a tender mais para um alinhamento com a UE e a zona oriental mais ligada com Moscovo. Esta fratura, também verificada dentro da elite política ucraniana, entendem os autores, influenciou naturalmente o clima que levou à rejeição do AA e aos protestos civis, conhecidos por Euromaidan.

Bátora e Navrátil concluem, assim, que a PEV contribuiu para desestabilizar uma região fronteiriça da comunidade de segurança da UE. Já Rieker admite que o exemplo da Ucrânia põe a nu a incapacidade da PEV em lidar com crises, mas argumenta que a sua verificação não retira à política o seu “potencial para contribuir para a construção de uma comunidade de segurança a longo prazo”²¹⁰.

Ponto de situação

Este último ponto de Rieker resume toda a sua argumentação, na nossa opinião. Segundo a autora, a teoria mostra-nos que a PEV é um mecanismo à disposição da UE, de construção de processos de segurança nas suas fronteiras e com todas as condições para reforçar o papel daquela enquanto *security provider* na sua vizinhança. Mas apesar disso, a realidade manifestou-se de outra forma, em países como a Ucrânia ou como, por exemplo, a Geórgia, o Egipto ou a Síria, três países em diferentes patamares de associação com a UE, através da PEV, mas que foram, durante o período cronológico em estudo, palcos de conflitos prolongados e repentinos.

A verdade é que fica a sensação, ao lermos os trabalhos de Rieker – dentro do período cronológico identificado para esta investigação – que a realidade a traiu a si e ao seu modelo teórico. E por isso, as conclusões finais da sua teoria dão a sensação de estarem deslocadas, quer pela ausência do detalhe com que foram apresentadas, em comparação com as páginas anteriores, quer pela pouca convicção com que admite que a PEV falhou num ponto,

²⁰⁹ Pernille Rieker– *Ibidem*, p. 15

²¹⁰ Pernille Rieker - *ibidem*, p. 23

considerado por nós fulcral, para se assumir como uma política securitária regional eficaz: a falta de capacidade de resposta às crises securitárias na região.

Esta avaliação da teoria de Rieker tem duas explicações possíveis, na nossa opinião. Em primeiro lugar porque a autora é uma representante digna da chamada escola nórdica das Relações Internacionais, ou escola dos Estudos para a Paz, que advoga por uma espécie de emancipação do conceito de segurança enquanto guerra, analisando a sua vertente positiva, preventiva e normativa. Em segundo lugar porque a publicação do seu trabalho “*The European Neighbourhood Policy – An instrument for security community building*” coincidiu com a eclosão dos protestos na Ucrânia e, nesse sentido, parece ter desvirtuado os argumentos iniciais do mesmo.

No próximo subcapítulo apresentaremos uma terceira dimensão para o modelo de Rieker, que pretende contribuir para o argumento de que a PEV, embora seja uma política securitária, com o objetivo de exteriorizar estabilidade e segurança para as regiões envolvente da UE e reforçar o papel da organização como *security provider*, não demonstrou que os mecanismos sejam adequados para responder às crises securitárias na região e, assim, cumprir a sua principal missão originária.

As crises e conflitos

Entre março de 2003, data da conceção da nova política de vizinhança, e novembro de 2015, data de apresentação de revisão da PEV, a região envolvente da UE foi palco de um número considerável de crises e conflitos armados. Embora alguns desses choques tenham eclodido durante o consulado da PEV, a grande maioria deles pode ser caracterizada como conflitos “congelados” ou de longa duração.

No subcapítulo anterior argumentámos que o modelo teórico de Rieker, para a avaliação da capacidade da UE em promover segurança e estabilidade na sua vizinhança através da PEV, em cada Estado parceiro, necessita de uma outra dimensão, às propostas pela autora (nível de integração com a UE e nível de atração da organização). Esta terceira dimensão que propomos não se foca tanto numa relação Estado parceiro-UE, mas no seu contrário, ou seja, UE-Estado parceiro. E consiste na avaliação da capacidade da UE de promover segurança e estabilidade aos seus vizinhos, através da PEV, pela verificação do número de crises securitárias, no período cronológico em estudo, pelo impacto das mesmas no avanço, recuo ou estagnação na implementação dos acordos, no âmbito desta política, e pela verificação do estado do conflito,

em novembro de 2015, o limite temporal da presente investigação.

Transnístria

O conflito é um dos chamados “conflitos congelados” da antiga URSS e emergiu no início em 1992, com uma proclamação de independência de um território, pertencente à Moldova, situado junto à fronteira com a Ucrânia. Entre 2003 e 2015 não se verificaram novos episódios significativos de conflito armado, mas a região separatista representa uma ameaça securitária grave para a região, com registos de violações de Direitos Humanos e liberdades fundamentais, tráfico de armamento e terrorismo.

No PA definido com a Moldova (2005) a UE comprometia-se a reforçar o diálogo com Moldova para uma resolução pacífica do conflito, a apoiar a OSCE e os mediadores designados para o processo e ainda promover a cooperação em matéria de gestão de fronteiras entre a Moldova e a Ucrânia, que resultou na criação da EUBAM nesse mesmo ano.

Nos anos subsequentes à implementação do PA, os relatórios anuais de avaliação do mesmo, para a Moldova, reforçavam os compromissos assumidos e mostraram apoio à iniciativa de negociação de 5+2 – OSCE, Moldova, Ucrânia e Rússia + UE e ONU, como observadores – que foi retomada em 2011.

No final de 2015 o conflito está paralisado e por resolver, pelos mecanismos propostos pela PEV não contribuíram decisivamente para diminuir o risco securitário na região. O papel da UE na resolução do conflito pode ser caracterizado como secundário.

Abecásia e Ossétia do Sul

A Abecásia e a Ossétia do Sul são duas regiões separatistas, situadas em território da Geórgia e também são considerados “conflitos congelados” da ex-URSS. A primeira declarou a sua independência em 1993, depois de uma guerra civil e a segunda fez o mesmo, por diversas vezes, ao longo da década de 90 e dos anos 2000. Em 2008 voltou a fazê-lo e estalou um conflito armado entre a Geórgia e a Rússia, aliada da Ossétia do Sul.

O PA assinado dois anos antes (2006) com a Geórgia definia a resolução do conflito como uma prioridade e propunha o reforço da cooperação económica e de construção de confiança como meio para esse objetivo, o apoio da OSCE e dos mediadores designados para o processo e a inclusão da integridade do território da Geórgia nas conversações UE-Rússia

Tal como referido em capítulos anteriores, o rebentar do conflito armado, em agosto de

2008, foi um doloroso golpe para a PEV, como um todo, e acabou por acelerar o processo de redefinição de estratégias, oficializado uns anos mais tarde.

Ainda assim, a UE esteve bastante envolvida, no pós-2008, e foi a sua mediação que ajudou a terminar o conflito armado, após um acordo entre a Geórgia e Rússia que resultou na retirada aparente das tropas russas do território. É relevante referir, no entanto, que esta solução foi arquitetada fora do âmbito da PEV, mas de uma iniciativa por parte da presidência francesa da UE. A União esteve ainda implicada em várias iniciativas de ordem financeira, cooperação e ajuda humanitária, através principalmente da criação de uma missão permanente (EUMM).

Em novembro de 2015 o conflito encontra-se igualmente paralisado, apesar dos esforços e das recomendações contidas nos relatórios anuais da PEV. O aproximar da Rússia às regiões separatistas, com a assinatura de um tratado de parceria, em 2014, e continuação da violação do princípio da unidade territorial da Geórgia continuam a ser um foco securitário de alto risco para a região e para a UE.

Nagorno-Karabakh

O conflito Nagorno-Karabakh envolve um território situado entre a Arménia e o Azerbaijão. O choque teve origem numa guerra que ocorreu, naquela região azeri, de maioria arménia, entre 1988 e 1994, ano em que foi acordado um cessar-fogo.

Nos PA acordados com cada país, através da PEV, a UE apelava a uma resolução pacífica do conflito e prometia reforçar o seu apoio ao mediador do conflito, o Grupo de Minsk, da OSCE, e reforçar os meios diplomáticos do seu representante permanente na região.

As constantes violações do cessar-fogo, particularmente a partir de 2008, mereceram a condenação da Comissão Europeia, espelhada nos relatórios anuais de avaliação da PEV, mas pouco foi proposto e, muito menos, conseguido, através daquele mecanismo, para forçar as partes a uma resolução, para além do financiamento do EPNK, de um grupo criado em 2010 para atuar na região, junto da sociedade civil.

O conflito mantém-se paralisado, sem solução à vista e mas com um cada vez maior número de violações de cessar-fogo de parte a parte, pelo que continua a representar um foco de instabilidade securitária na vizinhança europeia.

Conflito israelo-palestiniano

O conflito israelo-palestiniano é, provavelmente, o mais complexo dos nossos tempos.

Começou efetivamente em 1948 e envolveu, durante as várias décadas de duração, pelo menos cinco parceiros da UE, através da PEV – Israel, Palestina, Jordânia, Egito, Líbano. Entre reivindicações complexas, de índole religiosa, territorial, e de recursos naturais, o conflito tem-se arrastado ao longo do tempo e dificilmente terá solução nos próximos tempos.

Uma das questões mais importantes sobre este conflito, no âmbito da PEV, é que a UE assume a sua posição de apoio à constituição de um futuro Estado da Palestina, pelo que o PA assinado com a Autoridade Palestiniana (2005, alargado em 2011) tem como objetivo prioritário o apoio europeu à criação de efetiva desse mesmo Estado. De resto, nos PA acordados com os restantes envolvidos, incluindo, naturalmente, com Israel (2005), a UE reitera aquele objetivo e compromete-se a continuar a procurar uma resolução pacífica através do Quartet para o Médio Oriente.

O envolvimento da UE na região inclui, para além das conversações de paz regulares, duas missões de cooperação em matéria de gestão fronteiriça e de conflitos, a EUPOL COPPS (2006) e a EUBAM Rafah (2005). Dado o grau elevado de institucionalização e autonomia dos instrumentos de negociação e gestão, é difícil argumentar que os mesmos operam através da PEV ou de qualquer mecanismo por ela proposta ou iniciada.

O conflito continua ativo e a intervenção militar de Israel em Gaza, em dezembro de 2008, também assombrou a aferição de eficácia da PEV enquanto promotora de segurança, mesmo que assumidamente pouco influente nesta região específica.

Guerra civil síria

A guerra na Síria começou depois de o presidente Bashar al-Assad ter reprimido uma série de protestos, em 2011, incendiados pelo chamado movimento das Primaveras Árabes – do qual que iremos falar, enquanto crise generalizada, mais à frente. A repressão deu força ao surgimento de grupos rebeldes contestatários do poder e o conflito armado que daí resultou, possibilitou que grupos terroristas, como o autoproclamado Estado Islâmico, tenham conquistado parte do território sírio.

Tal como referido, as divergências entre a UE e o presidente do país, bem como a guerra que se iniciou na Síria, impediram a ratificação de um AA (completado em 2004) e a definição de um PA, pelo que a PEV nunca foi ativada no país.

Os riscos securitários para a União são notórios, desde os fluxos migratórios de difícil gestão por parte dos países limítrofes, passando pelo terrorismo ou propalação da guerra a outros

países da região. O apoio da Rússia ao governo de Assad também tem contribuído para o aumento do foco de tensão na região, na UE e na ONU.

O conflito continua ativo, o território está em estado de guerra permanente e não se vislumbra qualquer tipo de ativação ou penetração da PEV no país.

Pós-revolução líbia

A deposição de Muammar Khadafi, liderada pelo Reino Unido e pela França, depois do chefe de Estado, à semelhança de Assad, ter respondido aos protestos populares com violência, particularmente em Bengazi, resultou num dos maiores focos de insegurança na região europeia.

O antes e o pós- Khadafi não criaram condições para que pudesse ser elaborado um PA, pelo que a relação entre a Líbia e a UE, no âmbito da PEV é praticamente inexistente. No final de 2008 começaram negociações sobre um Acordo de Enquadramento, mas essas discussões foram suspensas em 2011.

A Líbia vive desde essa altura mergulhada numa violenta guerra civil, fruto da disputa pela legitimidade do poder parte de diferentes tribos e fações do país. A proximidade geográfica com a UE tem sido um dos principais fatores de risco para aquela. Imigração ilegal, tráfico de seres humanos e de armas e terrorismo são um problema gravíssimo para a estabilidade na região, pelo que a ausência de uma política de vizinhança muito contribui para o conflito no país continuar ativo.

Anexação da Crimeia e de Sebastopol

A alteração ilegal, por parte da Federação Russa, das fronteiras terrestres da Ucrânia, como consequência de um movimento de protesto, iniciado, em 2013, pela rejeição presidencial de um acordo, no quadro na PEV, resultou numa crise securitária, sem precedentes, na região europeia.

À anexação da República da Crimeia e de Sebastopol, prontamente condenada e não reconhecida pelas autoridades ucranianas que sucederam ao presidente que rejeitou o AA / Agenda de Associação, sucedeu-se um conjunto de episódios no país que culminaram numa guerra civil e na ocupação de metade do território ucraniano por separatistas pró-russos, com sede em Donetsk.

Apesar de a PEV ter sido reformulada, pouco depois, no âmbito da entrada em funções de Juncker e de Mogherini, a verdade é que a eclosão do conflito teve um resultado de maior

aprofundamento da PEV, pelo menos na região controlada militarmente pelo país. Isto porque o AA foi ratificado por Arseniy Yatseniuk e Petro Poroshenko, primeiro-ministro e presidente ucranianos, respetivamente, que sucederam ao presidente deposto, Viktor Yanukovich.

Para além da entrada em vigor daquele compromisso – mas não de todas as suas disposições devido à falta de ratificação de todos os Estados-membros – foi ainda prestada ajuda financeira ao governo ucraniano para lidar com o conflito e a UE comprometeu-se a sancionar duramente a Rússia, dentro do período cronológico abrangido por este trabalho.

O ponto mais curioso e (tendo em conta a argumentação desta investigação) mais relevante, do conflito armado iniciado pela anexação russa da Crimeia, tem que ver com o papel destabilizador que foi criado pelos acordos no âmbito da PEV. Neste conflito concreto, não só a UE foi incapaz de o evitar através dos acordos e negociações da PEV, como foi a própria política e o conteúdo desses mesmos compromissos que contribuíram para o eclodir de um conflito, que se mantém ativo, nos dias que correm e que apresenta riscos sérios para a estabilidade regional.

Sahara Ocidental

A região do Sahara Ocidental foi tomada por Marrocos em 1975 e é um dos mais prolongados conflitos na área regional da UE. O facto de estar paralisado há muitos anos tem tido efeitos perversos para a segurança daquela região, particularmente tendo em conta o apoio da Argélia à causa dos refugiados Sahrawi.

A principal consequência do conflito tem-se repercutido nas relações entre argelinos e marroquinos, difíceis desde o primeiro anúncio de encerramento das fronteiras entre os dois países, em 1994, e promoveram um clima de tensão securitária bastante sério na região.

Curiosamente e tal como foi referido, o tema nunca foi mencionado nos PA (2005 e 2013) e muito menos serviu como entrave ao aprofundamento das relações de Marrocos com a UE no quadro da PEV.

Primaveras Árabes

O eclodir do movimento de protestos na Tunísia, Líbia, Síria, Egipto e Argélia – para referir apenas os que sucederam nos territórios dos parceiros da PEV –, em 2010/2011 teve alcances, características e resultados distintos, entre e em cada um deles, mas importa referir aqui, no sentido de um movimento de eventuais e reais crises.

No que toca à Síria e à Líbia, já referimos que as manifestações resultaram em repressões violentas por parte dos seus chefes de Estado. Na Síria iniciou-se uma guerra civil, entre as forças do presidente e os rebeldes, na Líbia o presidente foi deposto e iniciou-se uma luta sangrenta pelo vazio de poder deixado pela deposição.

No caso da Argélia, os protestos foram igualmente reprimidos e adensaram ainda mais as divergências do país com a UE, com quem as negociações para a implementação de um PA nunca fora bem-sucedidas.

Quanto ao Egipto, a forma como se processou a saída de cena do presidente Morsi, deu lugar a protestos, violência e ao surgimento de grupos fundamentalistas terroristas, pelo que a situação no país é de uma segurança intermitente, com vários registos de instabilidade nos últimos anos.

Finalmente, o caso da Tunísia – a Revolução Jasmin – foi de aparente sucesso, rumo a uma democratização crescente e a uma situação de estabilidade securitária. A PEV saiu reforçada com a revolução e o que poderia ter sido uma eventual crise resultou, num país estabilizado, cada vez mais cooperante e atraído pela UE. Mas os ataques terroristas ocorridos, em 2013 e, principalmente, em 2015, mostram-nos que a Tunísia vive igualmente o perigo elevado de derrapar para a instabilidade, fruto da proximidade geográfica com a Líbia e de onde as ameaças à continuam a despontar, tanto para o país, como para a UE.

Em jeito de conclusão, os esforços da PEV, particularmente através de recomendações de coordenação e incremento de diálogo, em reação às Primaveras Árabes, foi importante na Tunísia, ainda assim, mas pouco eficaz nos restantes países, nos quais pouco conseguiu contribuir para o aprofundamento de matérias e de plataformas de diálogo que ponham fim aos conflitos e promovam segurança na região.

A resposta às crises como terceira dimensão

Com exceção da Bielorrússia, praticamente todos parceiros da PEV estiveram envolvidos, de forma direta ou indireta, em conflitos regionais (figura 1), durante o período cronológico em estudo de implementação daquela política.

Os estudos pormenorizados de Rieker, Bremberg Dandashly, Bátor, Navrátil, Baltag e Bosse, sobre os considerados parceiros mais aprofundados da PEV foram relevantes para percebermos quais os critérios que os levam a caracterizar um maior ou menor nível de

envolvimento, de adaptação, de atração da UE e do objeto dos acordos, para cada parceiro.

Tendo em conta a avaliação dos autores, apresentada de forma sucinta no subcapítulo anterior, em cada uma das variáveis e dimensões do modelo de Rieker, e a conjugação da terceira dimensão – a capacidade de resposta da PEV como mecanismo de gestão de crises – elaborámos uma tabela (figura 2), na qual atribuímos classificações a cada uma das variáveis e dimensões. O objetivo da mesma é ajudar a explicar a influência da capacidade ou incapacidade da PEV para a resolução e prolongamento dos conflitos que envolvem os parceiros e, nesse sentido, contribuir para a avaliação do papel da UE enquanto promotora de segurança através daquela política.

Para as três variáveis da primeira dimensão do modelo de Rieker definimos as seguintes classificações, do menor para o maior nível: “Inexistente”; “Básico”; “Médio”; “Avançado”. Aqui, repetimos, a catalogação foi feita por comparação com a avaliação dos autores que estudaram os casos de Marrocos, da Tunísia, da Ucrânia e da Moldova, e através da análise dos PA e dos relatórios anuais da PEV de cada parceiro.

Quanto ao alcance dos PA e dos AA, excetuando os casos da Síria, da Líbia, da Bielorrússia e da Argélia – parceiros que não ratificaram nenhum daqueles acordos – verificamos que abrangeram, em praticamente todos os parceiros, um amplo número de área e setores de possibilidade de cooperação, pelo que a avaliação feita para maioria dos deles foi catalogada como “Avançada”. No caso da Palestina, optámos por etiquetar o âmbito dos acordos como “Médio”, tendo em conta a centralidade prestada ao apoio na criação de um Estado.

Relativamente ao nível de europeização, voltamos a identificar os casos de inexistência de ativação da PEV e podemos dividir os parceiros em dois grupos: o dos países que demonstraram uma adaptação “Média” ou “Avançada” das suas instituições e regras às normas, leis e “formas de fazer coisas” da UE – Marrocos, Tunísia, Israel, Geórgia e Moldova – e o grupo dos países que pouco fizeram, ou que tiveram dificuldades, para essa mesma adaptação – Ucrânia, Jordânia, Líbano, Palestina, Arménia, Azerbaijão, Egito.

No seguimento das conclusões dos autores que seguiram o modelo de Rieker, o nível de europeização afeta de forma manifesta o nível de envolvimento dos parceiros em iniciativas, instituição e conceção de estratégias, pelo que a categorização da maior ou menor participação dos Estados é paralela à do nível de adaptação. Neste sentido, voltamos a constatar a existência de dois grupos, com níveis diferentes de envolvimento.

No que toca à segunda dimensão de Rieker – o grau de atração da UE – verificamos que não existe uma divisão tão equilibrada entre os que se sentem mais atraídos e menos atraídos. À avaliação da União como o parceiro mais atrativo, feita por Dandashly, Rieker e Bremberg, juntamos os casos de Israel, Jordânia e Palestina – todos eles com reivindicações territoriais e em busca de aliados importantes, como a UE, para as promoverem – e ainda a Geórgia, um dos países que se tem tentado afastar da influência russa na região.

Se no caso da Ucrânia e da Moldova já foi identificado que existem divergências entre as elites políticas e a população sobre a preferência pela UE ou pela Rússia, quanto ao Líbano a divisão passa pela preferência pelo Irão, enquanto aliado regional. Tais divisões e presenças de atores, à partida antagónicos, levam-nos a caracterizar o nível de atração da UE, nestes países com “Médio”.

Finalmente, nos restantes parceiros, a inexistência de relações no âmbito da PEV e a fraca atração da União para o Egito, Arménia e Azerbaijão, está relacionada com vários aspetos: preferência consensual por outros atores; interesses do país não pedem uma integração aprofundada com a UE; falta de vontade de adaptação aos princípios da organização.

Como referimos anteriormente, praticamente todos os parceiros estiveram envolvidos em conflitos regionais, à exceção da Bielorrússia. Partindo da contabilização feita dos planos, recomendações e instrumentos criados pela PEV (figura 1) de reação às crises, definimos três categorias: “Inexistente”, “Insuficiente” e “Suficiente”.

Consideramos, então que apenas na Tunísia e, eventualmente, na Geórgia, a PEV obteve resultados significativos na diminuição das ameaças securitárias. Na Tunísia aquela acelerou os seus acordos, depois da revolução no país, e na Geórgia contribuiu para o reforço dos meios e plataformas de diálogo e para o baixar dos riscos associados ao conflito, ainda que de forma indireta, uma vez que a mediação do acordo que pôs fim à guerra com a Rússia, foi de iniciativa da presidência francesa da UE e não da Comissão, através da PEV.

Nos restantes conflitos, as recomendações e os planos da PEV ou não foram seguidos e implementados pelos atores em causa ou, em casos como Marrocos, nem sequer existiram, no período em estudo. A avaliação desta dimensão deve ser conjugada com o estado das crises, em novembro de 2015 e da forma como afetam os parceiros envolvidos. As categorias criadas para este efeito foram: “Paralisado”, “Intermitente”, “Ativo” e “Terminado”.

O balanço é extremamente negativo, com apenas um caso em que verificamos uma crise

dada por terminada, na Tunísia. Embora continue a acarretar preocupações, devido à situação instável na Líbia e na Argélia, a PEV conseguiu ser eficiente, através da aceleração da cooperação com o país e do apoio às reformas democráticas, para estancar um eventual conflito, advindo de uma revolução e transição de poder.

Por outro lado, a situação de paralisação ou congelamento dos conflitos em Marrocos, Geórgia, Moldova, Arménia e Azerbaijão, embora possa dar a sensação de que o *status quo* é estável para as regiões, já que se verifica a inexistência de conflitos armados de larga escala, deve ser considerada, na nossa opinião, como uma conjuntura que acarreta elevadas ameaças securitários e em permanente risco de eclosão de guerras, como exemplificado pela guerra russo-georgiana de 2008.

Os PA e relatórios anuais, com cada parceiro, mostraram alguns planos e recomendações importantes e ajudaram à criação de algumas iniciativas e plataformas com vista ao reforço do diálogo de paz. Mas mostraram-se insuficientes na procura de soluções pacíficas e dificilmente podemos apontar que têm sido dados passos relevantes para esse fim. Mais: neste grupo de países verificamos diferentes estados de integração e de perceção de atração da UE, que pouco ou nada influenciaram o desfecho (idêntico) dos conflitos envolventes.

Os conflitos na Argélia, no Egipto e no Líbano têm origens e causas distintas, mas todos eles se mantêm intermitentes, sem que a PEV consiga envolver-se de forma eficaz. Os primeiros são o resultado de caminhos diferentes seguidos por cada país, depois do movimento das Primaveras Árabes e o segundo advém dos perigos trazidos pelos conflitos envolventes, na Palestina e na Síria. Na Argélia a PEV não conseguiu ser implementada, no Egipto existe pouco interesse de aprofundamento da política e no Líbano a atração moderada pela UE e o alcance ambicioso do PA não lhe garante a estabilidade securitária desejada.

Os restantes conflitos permanecem ativos. Só por si, esta evidência deveria servir como justificação para assumirmos que os instrumentos da PEV são insuficientes para que a UE possa prover e promover segurança nestas regiões. Na Líbia e na Síria a PEV nunca conseguiu ser ativada e os países atravessam um período preocupante de guerra civil, em larga escala.

Quanto ao arrastar do conflito israelo-palestiniano, que envolve diretamente Israel, a Palestina e a Jordânia, e no qual continua a verificar-se uma anexação de territórios de um parceiro pelo outro, o papel da PEV, com vista a uma resolução ou ao auxílio na verificação de avanços nesse sentido, é claramente insuficiente. Neste caso específico, ainda assim, não terá

tanto a ver com falta de vontade ou ambição da UE em utilizar a PEV para tal, mas mais devido à institucionalização e enraizamento de outras plataformas de diálogo, que resultam num desprezo natural por qualquer mecanismo criado pela PEV.

De qualquer forma há que salientar o seguinte raciocínio: Israel é um dos Estados mais integrados e com maior grau de atração pela UE e, portanto, cumpre os requisitos do modelo de Rieker, para que possa fazer parte da comunidade de segurança da União e, assim, beneficiar da sua estabilidade e segurança. Já a Jordânia e a Palestina revelam um nível de atração relevante para com a UE, mas estão pouco integrados, no âmbito da PEV. E a verdade é o conflito em que estão envolvidos não sofreu quaisquer avanços, por meio de mecanismos e recomendações no quadro da PEV e o objetivo prioritário no PA da Palestina – criação de um Estado – estava, em novembro de 2015, no mesmo ponto que em 2005. Esta realidade demonstra que níveis diferentes de integração e atração de parceiros, através da PEV, não resultam sempre na diminuição das ameaças securitárias que as envolvem. Voltamos a apontar a capacidade de resposta da política como a dimensão mais relevante para a promoção de segurança na região. E no caso do conflito israelo-palestiniano ela foi insuficiente.

Finalmente, o conflito armado na Ucrânia. O país era um dos mais integrados no âmbito da PEV, maioritariamente devido ao conteúdo ambicioso dos acordos negociados. As divergências internas no que toca ao envolvimento, participação e avaliação de atração da UE, resultaram em protestos que levaram à deposição do seu chefe de Estado e a um clima de rotura entre a Rússia – o último grande aliado da Ucrânia – que se manifestou através da anexação ilegal da República da Crimeia e da cidade de Sebastopol. O papel da PEV neste conflito, que resultou numa guerra civil que continua até aos nossos dias, foi singular e merece que reflitamos sobre alguns pontos.

Em primeiro lugar, foi a partir de um acordo negociado no quadro daquela política que se espoletaram os protestos e o conflito. Em segundo lugar, havia a noção, por parte da Comissão Europeia e das restantes instituições comunitárias, da crescente onda de instabilidade que estava a surgir, entre a Rússia e a Ucrânia, nos últimos tempos, também ela fruto da aproximação ucraniana à UE – em 2008 os russos chegaram a cortar o fornecimento de gás à Ucrânia. Em terceiro lugar, e tendo em conta o ponto anterior, da mesma forma como os mecanismos da PEV contribuíram para a desestabilização daquele país vizinho, os mesmos não pressupuseram um mecanismo de reação eficiente para essa situação. O plano de resposta da PEV foi o de acelerar a ratificação dos acordos, com os novos líderes do país, uma situação que

contribuiu foi vista pela Rússia e pelos ucranianos mais inclinados para Moscovo como uma afronta e um claro sinal para o prolongamento da guerra civil.

Aqui não se quer fazer um juízo de valor sobre a decisão de apressar a entrada em vigor da Agenda de Associação com a Ucrânia. Quer-se apenas tirar conclusões sobre as repercussões dessa decisão para uma maior ou menor promoção de segurança por parte da UE, no âmbito da PEV. E a verdade é que, para um parceiro com potencial elevado de integração com a União, os mecanismos de resposta da política foram, manifestamente, insuficientes para impedir o conflito de se agravar. Tanto é que, meses depois, foi decidida uma terceira redefinição de prioridades de atuação da PEV. Neste sentido, consideramos, uma vez mais, que é a avaliação desta reação através dos mecanismos da PEV que melhor nos ajuda a aferir a capacidade da política poder ser considerada como promotora de estabilidade e garante de segurança regional.

A conclusão que podemos tirar, tendo em conta a categorização feita para avaliar as três variáveis da primeira dimensão, a segunda dimensão de Rieker, e a terceira dimensão proposta por nós, é que, no caso de envolvimento de um Estado parceiro num conflito regional, a avaliação da sua entrada na comunidade de segurança da UE – ou, como defendemos, na criação de uma comunidade de segurança independente com a UE – e da capacidade da organização promover estabilidade e segurança na área regional desse país, através da PEV, só pode ser positiva se aquela política mostrar que contribuiu decisivamente para a estabilização de um conflito, ou para a resolução pacífica do mesmo.

A verdade é que, enquanto subsistirem conflitos – paralisados, intermitentes ou ativos – na região vizinha da UE e esta se mostrar pouco capaz de os influenciar, através dos PA, dos AA e das recomendações feitas no âmbito da PEV, muito dificilmente poderemos argumentar que, através daquela política, a UE pode ser um ator provedor de segurança eficaz, para fora da sua comunidade de segurança.

Figura 1 – Crises/conflitos regionais

<i>Conflito / Crise</i>	<i>Ano de início</i>	<i>Países da PEV envolvidos</i>	<i>Novos episódios de conflito/crise</i>	<i>Medidas no PA / AA / relatórios anuais</i>	<i>Outras medidas</i>	<i>Estado do conflito/crise em novembro de 2015</i>	<i>Impacto do conflito/crise no aprofundamento da PEV</i>
Transnístria	1992	Moldova, Ucrânia	...	Reforço do diálogo UE-Moldova; Apoio da UE à OSCE e aos mediadores; Cooperação fronteiriça com Ucrânia	EUBAM (2005); Conversações 5+2 - Moldova, Transnístria, Rússia, Ucrânia, OSCE + UE e ONU (2011)	Paralisado / Ativo	Pouco relevante
Abecásia e Ossétia do Sul	1992	Geórgia	Guerra Geórgia-Rússia (2008)	Reforço da cooperação económica e de construção de confiança; Apoio da UE à OSCE e aos mediadores; Inclusão da integridade do território da Geórgia nas conversações UE-Rússia	Acordo de cessar-fogo, mediado pela UE (2008); EUMM (2008); GID em Geneve - OSCE, UE, ONU (2008); Assistência financeira através da ECHO (2008); Plano de acção IDP (2010);	Paralisado / Ativo	Impede maior aprofundamento
Nagorno-Karabakh	1988	Arménia, Azerbaijão	Inúmeras violações de cessar-fogo	Reforço dos meios diplomáticos ao EUSR; Reforço do apoio político ao OSCE Minsk Group	EPNK (2010)	Paralisado / Ativo	Impede maior aprofundamento
Israelo-Palestiniano	1948	Palestina, Israel, Líbano, Jordânia, Egipto	Constantes conflitos armados	Apoio da UE a um futuro Estado da Palestina; Continuação da procura de uma resolução pacífica através do Quartet;	Conversações de paz regulares; EUPOL COPPS (2006); EUBAM Rafah (2005)	Ativo	Estagnação em determinados parceiros e matérias
Guerra civil síria	2011	Síria	Estado de guerra permanente	...	...	Ativo	Não ativação da PEV
Pós-revolução líbia	2011	Líbia	Guerra constante pelo poder por diferentes facções	...	...	Ativo	Não ativação da PEV
Anexação da Crimeia e de Sebastopol	2014	Ucrânia	Guerra civil ucraniana (2014-....)	...	Ratificação do AA / Agenda de Associação; Sanções à Rússia; Assistência financeira	Ativo	Avanço da cooperação
Sahara Ocidental	1975	Marrocos	...	...	...	Paralisado	Pouco relevante

Primaveras Árabes	2010/2011	Tunísia, Egipto, Argélia, Líbia, Síria	Guerra civil (Síria, Líbia); Instabilidade (Egipto; Argélia)	(não aplicável)	(não aplicável)	Ativo (Síria, Líbia); Terminado-Intermitente (Tunísia); Intermitente (Argélia; Egipto)	Não ativação da PEV (Argélia, Líbia, Síria); Avanço da cooperação (Tunísia); Impede maior aprofundamento (Egipto)
--------------------------	-----------	--	--	-----------------	-----------------	--	---

Figura 2 – Tabela referente à resposta da PEV às crises/conflitos regionais

<i>Parceiro</i>	<i>Objeto dos PA / AA</i>	<i>Nível de Adaptação</i>	<i>Nível de Participação</i>	<i>Nível de atração</i>	<i>Resposta da PEV aos conflitos</i>	<i>Conflito</i>
Marrocos	Avançado	Avançado	Avançado	Avançado	Inexistente	Paralisado
Tunísia	Avançado	Avançado	Avançado	Avançado	Suficiente	Terminado
Moldova	Avançado	Médio	Médio	Médio	Insuficiente	Paralisado
Ucrânia	Avançado	Médio	Fraco	Médio	Insuficiente	Ativo
Argélia	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Intermitente
Arménia	Avançado	Fraco	Fraco	Fraco	Insuficiente	Paralisado
Azerbaijão	Avançado	Fraco	Fraco	Fraco	Insuficiente	Paralisado
Bielorrússia	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Insuficiente	...
Egipto	Avançado	Fraco	Fraco	Fraco	Insuficiente	Intermitente
Geórgia	Avançado	Avançado	Avançado	Avançado	Suficiente	Paralisado
Israel	Avançado	Médio	Avançado	Avançado	Insuficiente	Ativo
Jordânia	Avançado	Fraco	Fraco	Avançado	Insuficiente	Ativo
Líbia	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Ativo
Líbano	Avançado	Fraco	Fraco	Médio	Insuficiente	Intermitente
Palestina	Médio	Fraco	Fraco	Avançado	Insuficiente	Ativo
Síria	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Ativo

A Rússia enquanto ator antagónico

Os acontecimentos verificados na Ucrânia e que inauguraram um novo drama securitário, de alto risco, na vizinhança da União, foram o resultado prático de uma realidade muito própria das disputas pela liderança de um espaço regional: a existência de outros atores no complexo de segurança regional securitário europeu, com capacidade para influenciar alguns dos países parceiros da PEV. Em alguns Estados da região mediterrânica, podemos referir a influência do Irão, da Arábia Saudita ou do Qatar. Mas aquele que criou mais crises e crises securitárias foi, sem dúvida nenhuma, a Federação Russa.

Era um dos principais desafios aquando da criação da PEV, do alargamento da UE e do aproximar das suas fronteiras com as da Rússia: como lidar com a influência de Moscovo na região. Como referimos, a PEV é uma política de fins nitidamente securitários, mas a sua extensão aos países orientais e ex-aliados da URSS e da Rússia, tinha como objetivo oferecer, por parte da UE, uma mensagem de aproximação amigável. Daí que os próprios russos tenham sido envolvidos na conceção inicial da PEV. A institucionalização de um regime autónomo, de parceria estratégica com a Federação Russa e a desistência na participação daquela no processo de cooperação da PEV, provocou o distanciamento do país com a própria política e, cremos, pode ter dado a sensação à UE, de que esse posicionamento poderia significar mais autonomia no aprofundamento da cooperação com os antigos aliados de Moscovo.

Se quisermos contabilizar a interferência, direta ou indireta, da Rússia nas crises securitárias ocorridas no âmbito da existência da PEV, entre 2003 e 2015, podemos apontar as seguintes: apoio à região moldava separatista da Transnístria; apoio às regiões georgianas separatista da Abecásia e da Ossétia do Sul e envolvimento na guerra com a Geórgia em 2008, em defesa da segunda; apoio aos movimentos separatistas arménios no território azeri de Nagorno-Karabakh; apoio ao regime de Assad na guerra Síria contra os rebeldes; anexação da Crimeia, de Sebastopol e apoio às forças separatistas no Leste da Ucrânia.

O envolvimento russo nos conflitos acima referidos põe a nu, cremos, algumas lacunas presentes na segunda dimensão teórica do modelo de Rieker, o grau de atração da UE, para os países parceiros. A autora fala, brevemente, nos desafios criados pelos interesses da Rússia e da Arábia Saudita na região da UE, mas foca a avaliação daquela atração consoante a UE tenha capacidade efetiva de garantir aquilo que promete, através dos PA e AA: relações económicas privilegiadas; acesso ao mercado comunitário; facilidade na circulação de pessoas, bens e

serviços; cooperação energética e no sector dos transportes; e estabilidade e segurança.

Da nossa parte, cremos que o nível de atração da UE não pode ser medido através da preponderância deste elemento de promessas, face a outros. E por isso defendemos que o nível de atração é, em primeiro lugar, uma escolha entre atores e só depois focada no cumprimento das suas promessas. Muitas vezes essa escolha pode ser feita de forma racional, dependendo das ofertas dos vários atores em causa, em relação a determinadas matérias, claro. E não tem de ser exclusiva. Baltag e Bosse mostraram-nos, por exemplo, que a Moldova se adaptou à UE em matérias relacionadas com a justiça, a democracia e as liberdades fundamentais, mas preferiu a Rússia em matéria económica e comercial.

De todo o modo, a escolha pode ser – e foi, para vários parceiros da PEV – emocional ou emancipatória, em relação a qualquer um dos atores. E foram essas escolhas emancipatórias, tomadas principalmente pela Ucrânia e pela Geórgia, que contribuíram para situações de crise e conflito, completamente fora do controlo da UE e, particularmente, dos instrumentos criados pela PEV.

VI – Considerações finais

A pergunta orientadora da nossa investigação, introduzida e explicada no início deste trabalho, era a seguinte: *“A Política Europeia de Vizinhança constitui-se como um instrumento de garantia securitária regional?”*.

Perante a questão identificada, apresentámos quatro hipóteses de trabalho e propusemo-nos a tomar posição favorável sobre, pelo menos, uma das opções e a rejeitar a (s) restante (s), se for caso disso, tendo em conta a reflexão feita ao longo do trabalho e as conclusões decorrentes do mesmo. Eis as hipóteses de trabalho apresentadas:

- A) A PEV não se constitui como um instrumento de garantia securitária regional, uma vez que os seus mecanismos de cooperação são inadequados para o alcance desejado;
- B) A PEV não se constitui como instrumento de garantia securitária regional, uma vez que não consegue controlar a interferência de atores com interesses antagónicos aos da UE e a eventual dimensão desestabilizadora da PEV;
- C) A PEV constitui-se como um instrumento de garantia securitária regional, mas não como um todo, apenas nos casos de maior integração entre o parceiro e a UE;

D) A PEV constitui-se como um instrumento de garantia securitária regional;

Aqui chegados e tendo em consideração tudo o tem vindo a ser exposto, ao longo do presente trabalho, consideramos que são de validar as hipóteses A) e B) e de rejeitar as hipóteses C) e D). As razões pelas quais optámos pelas opções referidas são as seguintes:

Relativamente à hipótese A) – Válida

- Perante os vários focos de conflito que envolveram países parceiros, a abordagem da PEV – através de recomendações; promessas de apoio político e diplomático; estratégias definidas nos PA, nos AA e nos relatórios anuais de implementação da política; financiamento – revelou uma incapacidade generalizada em contribuir de forma eficaz e com resultados visíveis para a resolução pacífica dessas crises e conflitos regionais;
- A ineficácia dos meios verificou-se em praticamente todos os conflitos e o seu peso é mais relevante, na aferição securitária da PEV, do que o alcance dos acordos de parceria, o grau de europeização, o nível de envolvimento ou o nível de atração da UE;
- Com exceção da Tunísia e da Bielorrússia, todos os outros parceiros estão envolvidos, direta ou indiretamente, em conflitos regionais, e em nenhum deles se prevê uma resolução pacífica a curto-prazo;
- O objetivo definido pelos autores da PEV foi securitário, mas o seu desenvolvimento não abrangeu um plano eficaz de gestão de crises e conflitos;
- O facto de terem sido iniciados alguns processos de construção de comunidades de segurança nascentes e ascendentes, entre a UE determinados países parceiros, através da implementação da PEV, e não de comunidades maduras, ajuda a explicar porque a segurança regional, desses parceiros, não pode ser assegurada de forma eficaz através daquela política;
- Esta inadequação da abordagem da PEV, para servir como instrumento de exteriorização, promoção e fornecimento de segurança e estabilidade por parte da UE foi, inclusivamente, admitida pela Comissão Europeia, quer nos relatórios anuais de implementação da política, quer nas justificações para a reorientação

da mesma, em 2011 e em 2015;

Relativamente à hipótese B) - Válida

- Um desses atores antagónicos, a Federação Russa, esteve envolvida em cinco dos conflitos regionais que envolveram parceiros da PEV;
- Os autores da PEV tinham consciência de que a política podia provocar tensões com outros atores securitários na região, pelo que todas as decisões foram tomadas com esse pano de fundo e não pressupuseram estratégias de contenção de riscos;
- A não-inclusão da Rússia na PEV, independentemente de ter sido por iniciativa da própria ou da UE, foi entendida por esta última como um sinal de distanciamento e autonomia, mas não permitiu que a política se aprofundasse nos parceiros mais próximos daquela potência;
- A PEV teve um efeito desestabilizador na Ucrânia e levou a uma guerra civil no país, envolvendo a Rússia
- O maior ou menor grau de atração da UE, para os parceiros, é definido por uma escolha muitas vezes menos racional do que a prevista nos PA e AA da PEV. Em alguns casos, revela uma opção política da elite política de cada parceiro, como sinal de emancipação de uma das potências regionais ou o seu contrário;
- A não ativação da PEV na Argélia, Síria, Líbia e Bielorrússia, revela uma rejeição daqueles Estados pela UE e a preferência por outras potências;
- A estratégia da UE de exportar o seu modelo de *governance* para os Estados parceiros, através da PEV, provocou em alguns casos, estagnação e instabilidade no aprofundamento da política;

Relativamente à hipótese C) - Inválida

- Embora a PEV seja uma política de âmbito assumidamente bilateral, alicerçada nos princípios da co-responsabilização e diferenciação, e de ter tido efeitos securitários diferentes para cada parceiro, ao longo do período em estudo, o seu alcance enquanto instrumento de garantia securitária é generalizadamente ineficaz, como um todo;

- Marrocos, Ucrânia, Moldova e Israel são alguns dos casos mais aprofundados e integrados da PEV, mas nos seus territórios verificam-se conflitos ativos ou paralisados, que não foram solucionados através daquela política;
- A PEV constitui-se como um instrumento propício à construção de comunidades de segurança, entre a UE e os seus parceiros, mas a sua abordagem, no período cronológico em estudo, não permitiu que as mesmas atingissem a fase madura, proposta por Adler e Barnett, ou que a comunidade de segurança da UE se tivesse expandido

Relativamente à hipótese D) - Inválida

- Os argumentos expostos para justificar a opção de rejeição da hipótese C) e de validação das hipóteses A) e B), prejudicam, naturalmente, uma resposta afirmativa para a presente hipótese, razão pela qual nos privamos de tecer mais justificações.

Bibliografia

ADLER, Emmanuel e BARNETT, Michael – *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998

BALTAG, Dorina e BOSSE, Giselle – *The ENP as an Instrument for Building a Security Community? The Case of Moldova* - NUPI Working Paper 833, Oslo, Norwegian Institute of International Affairs, 2014.

BÁTORA, Jozef e NAVRATIL, Matej - *The Socially Conditioned Dynamics of Security Community Building Beyond EU Borders: The Case of Ukraine* - NUPI Working Paper 834, Oslo, Norwegian Institute of International Affairs, 2014.

BELLAMY, Alex J. – *Security Communities and their Neighbours. Regional Fortresses or Global Integrators?*, Houndmills, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2004

BREMBERG, Niklas e RIEKER, Pernille – *The ENP as an Instrument for Building a Security Community: The Case of Morocco* - NUPI Working Paper 835, Oslo, Norwegian Institute of International Affairs, 2014

BULLER, Jim e GAMBLE, Andrew – *Conceptualising Europeanisation* – Public Policy and Administration, Volume 17, No. 2, 2002

BUZAN, Berry e WAEVER, Ole – *Regions and Powers: The Structure of National Security*, 4ª edição, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

Comissão Europeia:

Comunicações da Comissão:

COM(2003)104 – *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – “Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, 2003

COM(2004)373 – Comunicação da Comissão – “Política Europeia de Vizinhança.

Documento de Estratégia”, 2004

SEC(2005)1521 – Communication to the Commission – Implementing and promoting the European Neighbourhood Policy

COM(2006)726 – Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – “On Strengthening the European Neighbourhood Policy, 2006

COM(2007)160 – Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – “Black Sea Synergy – A New Regional Cooperation Initiative”, 2007

COM(2008)164 – *Communication from the Commission to the Parliament and the Council - “Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007”*, 2008

COM(2008)823 – Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - “Eastern Partnership”, 2008

COM(2009)188/3 – Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – “Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2008”, 2009

COM(2010)207 – Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – “*Taking stock of the European Neighbourhood Policy*”, 2010

COM(2011)303 – *Joint Communication to the European Parliament the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – “A new response to a changing Neighbourhood”*, 2011

Planos de Acção da PEV:

Comissão Europeia – European Union – Palestinian Authority Action Plan – Political Chapeau, 2005

Comissão Europeia – EU/Israel Action Plan, 2005

Comissão Europeia – EU/Jordan Action Plan, 2005

Comissão Europeia – EU/Moldova Action Plan, 2005

Comissão Europeia – EU/Morocco Action Plan, 2005

Comissão Europeia – EU/Tunisia Action Plan, 2005

Comissão Europeia – EU/Ukraine Action Plan, 2005

Comissão Europeia – EU/Armenia Action Plan, 2006

Comissão Europeia – EU/Azerbaijan Action Plan, 2006

Comissão Europeia – EU/Georgia Action Plan, 2006

Comissão Europeia – EU/Egypt Action Plan, 2007

Comissão Europeia – EU/Lebanon Action Plan, 2007

Comissão Europeia – EU/Jordan ENP Action Plan, 2013

Comissão Europeia E Alto Representante Da União Europeia Para Os Negócios Estrangeiros E A Política De Segurança:

Comunicações conjuntas:

JOIN(2013)4 final – Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – “European Neighbourhood Policy: Working towards a Stronger Partnership”, 2013

JOIN(2014)4 final – Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – “Neighbourhood at the Crossroads: Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2013”, 2014

JOIN(2015) 6 final – Joint Consultation Paper – “Towards a new European Neighbourhood Policy”, 2015

Documentos de trabalho:

SWD(2015) 6 – Joint Staff Working Document – “Black Sea Synergy: review of a regional cooperation initiative”, 2015

JOIN(2015) 50 final – Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – “Review of the European Neighbourhood Policy”, 2015

SWD(2015) 63 final – Joint Staff Working Document – Implementation of the European Neighbourhood Policy in Armenia Progress in 2014 and recommendations for actions,

2015

SWD(2015) 64 final – Joint Staff Working Document – Implementation of the European Neighbourhood Policy in Azerbaijan Progress in 2014 and recommendations for actions, 2015

SWD(2015) 67 final – Joint Staff Working Document – “Implementation of the European Neighbourhood Policy in Jordan Progress in 2014 and recommendations for actions”, 2015

SWD(2015) 68 final – Joint Staff Working Document – “Implementation of the European Neighbourhood Policy in Lebanon Progress in 2014 and recommendations for actions”, 2015

SWD(2015) 70 final – Document de Travail Conjoint des Services – “Mise en oeuvre de la politique européenne de voisinage au Maroc Progrès réalisés en 2014 et actions à mettre en oeuvre” – 2015

SWD(2015) 71 – Joint Staff Working Document – “Implementation of the European Neighbourhood Policy in Palestine Progress in 2014 and recommendations for actions”, 2015

SWD(2015) 72 final – Joint Staff Working Document – “Implementation of the European Neighbourhood Policy in Israel Progress in 2014 and recommendations for actions”, 2015

SWD(2015) 77 – Joint Staff Working Document – “Implementation of the European Neighbourhood Policy Statistics”, 2015

Conselho da União Europeia – *“Uma Europa Segura Num Mundo Melhor – Estratégia Europeia em Matéria de Segurança”*, 2003

DANDASHLY, Assem – *Building a Security Community in the Neighbourhood. Zooming in on EU-Tunisia Relations* - NUPI Working Paper 836, Oslo, Norwegian Institute of International Affairs, 2014

DEUTSCH, Karl W.– *Political Community and the North Atlantic Area – International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton University Press, 1968

EMERSON, Michael; NOUTCHEVA, Gergana e POPESCU, Nicu– *European Neighbourhood Policy Two Years on: Time indeed for an ‘ENP Plus’* - CEPS Policy Briefs, Bruxelles, Centre for European Policy Studies, 2007

European Union Council – Report on the Implementation of the European Security Strategy – *“Providing Security in a Changing World”*, 2008

Final declaration – “Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean”, 2008

GAWRICH, Andrea; MELNYKOVSKA, Inna e SCHWEICKERT, Rainer – *Neighbourhood Europeanization through ENP: The Case of Ukraine* – JCMS, Journal of Common Market Studies, Volume 48, Number 5

Joint Statement of the Ministers of Foreign Affairs of the countries of the European Union and of the wider Black Sea area, 2008

OLSEN, J.P.– *The Many Faces of Europeanization* – Arena Working Papers, WP 01/2, 2007

POULIOT, Vincent – *The Logic of Practicality: A Theory of Practice of Security Communities*, International Organisation 62, 2008

RADAELLI, Claudio M. – *Whiter Europeanization? Concept stretching and substantive change* – European Integration online Papers (EIoP), Vol. 4 (2000) N° 8, 2000

RIEKER, Pernille

- *‘Integration, Security and Associated Non-members. The EU as a Regional Security Provider’*, NUPI Working Paper 802, Oslo, Norwegian Institute of International Affairs, 2012

– *The European Neighbourhood Policy. An instrument for security community building*
- NUPI Working Paper 832, Oslo, Norwegian Institute of International Affairs, 2014